

Ausschussvorlage HHA/19/10

Eingegangene Stellungnahmen

zu der mündlichen Anhörung des Haushaltsausschusses

zum

**Gesetzentwurf
der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen
– Drucks. [19/1853](#) –**

1. Hessischer Städtetag	S. 1
2. Vogelsbergkreis	S. 57
3. Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup	S. 62
4. VLK-Hessen	S. 73
5. Stadt Lauterbach	S. 78
6. Landkreis Gießen	S. 81
7. Hessischer Rechnungshof	S. 86
8. Prof. Dr. Achim Truger	S. 89
9. Bürgermeisterin G. Weigel-Greilich, Gießen	S. 94
10. Landkreis Marburg-Biedenkopf	S. 98



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
im Hessischen Landtag
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 05.05.2015
Ihr Zeichen: I A 2.7

Unser Zeichen: 970.00 JD/We/Hö
Durchwahl: (0611) 1702-12
E-Mail: dieter@hess-staedtetag.de

Datum: 01.06.2015
Stellungnahme-Nr. 053-2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme.

Beigefügt finden Sie die Positionsbeschreibung. Sie entspricht dem, was die Gremien des Hessischen Städtetages erarbeitet und beschlossen haben.

Unsere Stellungnahme ist so eingeteilt, dass Sie zunächst einen Überblick zu den wesentlichen und wichtigen Kernthesen zum Gesetzentwurf gewinnen können. In der Folge haben wir die Beschlüsse der Gremien des Hessischen Städtetages aufgelistet. Im Rahmen dieser Beschlüsse finden Sie unsere konkreten Vorschläge zur Änderung des Gesetzestextes.

Eingehend und vertiefend befasst sich die Stellungnahme mit dem Gesetzestext und seiner Begründung. Darin beziehen wir zugleich Stellung zu Aussagen

- aus dem Gutachten von Prof. Dr. Schwarz, erstellt im Auftrag der Stadt Gernsheim,

- aus dem Gutachten von Rödl und Partner, erstellt im Auftrag des Hessischen Landkreistages,
- aus dem Gutachten von PwC, erstellt im Auftrag des Hessischen Finanzministeriums,
- aus der Stellungnahme der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen,
- aus der Bewertung, welche die Regierung ihrerseits zur Stellungnahme des Hessischen Städtetages abgegeben hat.

Der Hessische Städtetag setzt seine Hoffnung darauf, dass nach mehrfachem Bekunden aus den Reihen der Landesregierung und des Landtags der Regierungsentwurf noch nicht das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren ist. Die Fraktionen und die Regierung sind wohl bereit, auf Änderungsvorstellungen im Anhörungsverfahren einzugehen.

Der Hessische Städtetag will daher die Chance nutzen, den bisher vorliegenden Entwurf im Sinne kommunalen Interesses zu verändern.

Unsere Stellungnahme nimmt Bezug auf verschiedene Positionsbeschreibungen aus unseren Mitgliedstädten. Sofern Sie Interesse am jeweils vollständigen Text der Stellungnahme haben, senden wir Ihnen diese gerne zu.

In der Anhörung vor dem Haushaltsausschuss des Hessischen Landtages werden die Herren Präsident Oberbürgermeister Bertram Hilgen, Zweiter Vizepräsident Horst Burghardt und der Unterzeichner den Hessischen Städtetag vertreten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Direktor



Stellungnahme des Hessischen Städtetages zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853

Inhalt

- I. Überblick / Kernpositionen**

- II. Beschlüsse des Hessischen Städtetages**
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse**
 - 2. Vertikaler Finanzausgleich – Mindestausstattung**
 - 3. Horizontaler Finanzausgleich**
 - 4. Konkrete Vorschläge für Änderungen am Gesetzestext**

- III. Vertiefende Begründung der Städtetags-Positionen**
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse**
 - 2. Vertikaler Finanzausgleich – Mindestausstattung**
 - 3. Horizontaler Finanzausgleich**

I. Überblick / Kernpositionen

Der jetzt nach Kabinettsdurchgang vorgelegte Regierungsentwurf¹ E-FAG 2016 verschlechtert die Finanzverteilung zu Lasten der hessischen Kommunen gegenüber dem bis Ende 2015 geltenden Recht des Finanzausgleichsgesetzes 2015.² Würde gar das FAG 2010 im Jahre 2018 noch gelten, hätten Hessens Kommunen nach Berechnungen des Hessischen Städtetages von da ab Jahr für Jahr bis zu einer Milliarde Euro mehr aus dem kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung als nach dem Finanzausgleichsgesetz 2016 auf dem Stand des Regierungsentwurfs.

Der Regierungsentwurf verteilt damit entgegen den staatsgerichtlichen Vorgaben die Hessen zustehenden Ressourcen nicht symmetrisch gerecht zwischen Land und Kommunen.

Im Gegenteil: Er schöpft den Kommunen eigentlich zustehende Zuwächse – auch solche an kommunalen Steuererträgen – regelmäßig zu zwei Dritteln zugunsten des Landes ab. Er nimmt den Kommunen Fördergelder ausgerechnet in den Fällen, in denen der Bund oder das Land selbst sie zur Entlastung der Kommunen vorgesehen hat.

Es ist sachgerecht, die kommunale Finanzausstattung nach 2016 an dem Umfang der Finanzausgleichsmasse vor dem Jahr 2011 zu messen. Denn dies zeigt deutlich, wie sehr das Land die Finanzverteilung binnen eines Jahrzehnts zu Lasten der Kommunen verschoben hat und noch verschieben will.

Die Verschlechterung für die Kommunen insgesamt wird zu Beginn im Jahr 2016 nicht deutlich, weil in diesem Startjahr das alte Recht das neue Recht noch vielfach überlagert. Das Land darf laut Gesetz Zuwächse des Stabilitätsansatzes und Zuweisungen, die der Bund mit dem Zweck einer außerordentlichen Entlastung der Kommunen leistet, erst ab dem Jahr 2017 abschöpfen.

Zudem hebt der so genannte „Übergangsfonds“ zunächst viele Nachteile aus den Regelparagrafen des E-FAG 2016 bei einzelnen Kommunen auf. Bis zum Beleg des Gegenteils muss der Hessische Städtetag davon ausgehen, dass der Übergangsfonds ganz oder überwiegend aus kommunalen Mitteln finanziert wird, für die Kommunen in ihrer Gesamtheit also keine Erleichterung bringen wird.

¹ Drucksache 19/1853, künftig bezeichnet dieser Text den Entwurf für die Neuordnung ab 2016 als "E-FAG 2016".

² Künftig bezeichnet dieser Text das noch bis Ende 2015 anzuwendende Recht als "FAG 2015".

Die Begründung für dieses Vorgehen beruht im Wesentlichen auf einer unzutreffenden Bedarfsberechnung: Der Regierungsentwurf rechnet den Bedarf der Kommunen in unzulässiger Weise klein. Dies geschieht durch Reduktion der Pflichtausgaben mittels des finanzwissenschaftlich und juristisch völlig unzulänglichen so genannten Thüringer Korridormodells und die nicht nachvollziehbar gestaltete, auf „qualifizierter Schätzung“ beruhenden Aussonderung so genannter „freiwilliger Leistungen“.

Gleichzeitig rechnet die Regierung die kommunalen Erträge so an, dass sie sämtliche Einnahmen der Kommunen nahezu komplett verbraucht. Selbst der konjunkturbedingte Aufwuchs der kommunalen Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer, oft in Pressemeldungen des Finanzministeriums als Verbesserung der kommunalen Finanzsituation hervorgehoben, wird ab 2016 zuerst den Landeshaushalt entlasten.

Unabhängig davon erwartet der Hessische Städtetag, dass die jährlich wechselnden Bezugsjahre der Rechnungsstatistik Anlass bieten, die Wirkungen des Gesetzes gemeinsam Jahr für Jahr zu evaluieren und gemeinsam fachkundig zu Tage getretene Fehler zu korrigieren.

II. Beschlüsse des Hessischen Städtetages

Der Hessische Städtetag bezieht mit seinen Beschlüssen Position zum E-FAG 2016 (Nr. II, 1 – 3) und unterbreitet konkrete Vorschläge zur Änderungen des Gesetzentwurfs.

1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse

Die Zuweisungen an die hessischen Kommunen sind so zu regeln, dass sie strukturell im Wesentlichen dem Stand des Jahres 2010 entsprechen.

Mindestens müsste der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die hessischen Kommunen ihre Mindestausstattung erhalten und im Übrigen nicht schlechter stehen als nach dem FAG 2015. Daher darf die Finanzausgleichsmasse zu keinem Zeitpunkt niedriger sein als die Verstetigungsgröße. Die Verstetigungsgröße darf nicht wegen Zuweisungen Dritter abgesenkt werden. Die gesetzlichen Regelungen genügen dann in höherem Maß als nach dem Gesetzentwurf (E-FAG 2016) der vom Staatsgerichtshof geforderten Verteilungssymmetrie.

2. Vertikaler Finanzausgleich – Mindestausstattung/Bedarfsbemessung

2.1 Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgaben zur Pflichtigkeitsquote sind zu überarbeiten und schriftlich mehr als bisher zu substantieren. Zu begründen sind insbesondere die Fälle, in denen der Gesetzentwurf bei denselben Produktbereichen für die Gruppen unterschiedliche Quoten annimmt.

2.2 Der Gesetzentwurf muss entsprechend der im Lenkungsausschuss erzielten Ergebnisse die aus Sicht des Landes "freiwilligen Leistungen" aus den Produktbereichen Kultur, Sport, Umwelt und Naturschutz zu 100 Prozent, die übrigen "freiwilligen Leistungen" mindestens zu 50 Prozent als Bedarf anerkennen.

Es ist nicht folgerichtig, den Garantiezuschlag mit einer Quote an die Höhe der anerkannten Pflichtleistungen zu binden. Besteht der Gesetzgeber hierauf, kann es sich dabei nur um eine Mindestquote handeln.

2.3 Die Mindestausstattung der Kommunen muss sich näher als im Gesetzentwurf an den tatsächlichen Defiziten bewegen. Nicht wirtschaftliches Verhalten ist den Kommunen nachzuweisen. Dafür bedarf es eines anderen Prüfverfahrens als das des Thüringer Korridormodells. Das Korridormodell genügt nicht dafür, wirtschaftliches von nicht wirtschaftlichem Handeln zu unterscheiden.

- 2.4 Das Finanzministerium ist gehalten, gemeinsam mit Kommunen und Statistischem Landesamt die Qualität der zurzeit noch kameralen statistischen Daten vor allem für die prüfmaßgeblichen Rechnungsergebnisse zu verbessern und vor allem die Zuordnung der Daten zu den Produktbereichen zu vereinheitlichen.
- 2.5 Der anzurechnende Ertrag muss in deutlich geringerem Umfang als bisher angerechnet werden. Insbesondere die Nivellierungshebesätze sind – unbeschadet Nr. 3.3 des Beschlusses – deutlich zu senken.³

3. Horizontaler Finanzausgleich

- 3.1 Der Gesetzentwurf muss stärker als bisher geplant die für den vertikalen Finanzausgleich ermittelten tatsächlichen Defizite für den horizontalen Finanzausgleich einrechnen. Damit verändern sich Einwohnergewichtung, Kreis- und Schulumlage. Die horizontale Wirkung der zu hoch angesetzten Nivellierungshebesätze muss jedenfalls so weit abgefedert werden, dass die Landkreise an das Umlageaufkommen im Ausgangsjahr auch für die folgenden Rechnungsjahre begrenzt bleiben.
- 3.2 Die Ausgleichsrechnung muss sich zugunsten der kreisfreien Städte bei der Bedarfsrechnung und vor allem bei der Ertragsanrechnung verändern. Nivellierungshebesätze dürfen für die kreisfreien Städte höchstens auf dem für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehenen Niveau angesetzt werden.
- 3.3 Die Gastschulbeiträge müssen in vollem Umfang den Nettoaufwand (das Defizit) der Schulträgerstädte decken. Sonderstatusstädten ohne Schulträgerschaft ist eine Option auf Übernahme der Schulträgerschaft zu gewähren. Die Umlagehebesätze müssen in Landkreisen mit Schulträgerstädten eine einheitliche Höhe aufweisen. Sollte der Gesetzgeber für alle Landkreise mit Sonderstatusstädten vorschreiben, dass die Hebesätze gleiche Höhe aufweisen, so ist dies allenfalls dann akzeptabel, wenn für zehn Jahre den Sonderstatusstädten ohne Schulträgerschaft der bisherige Hebesatz verbleibt und die Voraussetzungen nach Sätzen 1 und 2 erfüllt sind.
- 3.4 Die sog. "Solidaritätsumlage" ist ein ungeeignetes und verfassungsrechtlich fragwürdiges, daher abzulehnendes Instrument des horizontalen Finanzausgleichs.

³ In unseren Änderungsvorstellungen zu dem FAG-E ist der Hebesatz der kreisangehörigen Gemeinden mit einer Senkung von 10 Prozent gegenüber dem bisherigen Mittelwert vorgesehen (siehe dazu unter Nr. 4, zu 2, "§ 21 wird wie folgt geändert: ...").

3.5 Im Gesetzentwurf muss klargestellt werden, dass der "Übergangsfonds" nicht aus kommunalen Mitteln finanziert wird. Grundsätzlich ist er ein geeignetes Mittel, Härten im Wechsel zum neuen System zu mildern.

3.6 Die verschiedentlich zugunsten des ländlichen Raums gesetzten Akzente durch Leistungen für Belastungsausgleich Demografie pp. bedürfen einer analogen Berücksichtigung der Anliegen im Ballungsraum – z. B. eines Ansatzes für sprunghaft steigendes Bevölkerungswachstum.

4. Konkrete Vorschläge für Änderungen am Gesetzestext

Die vorgenannten Positionen erfordern mindestens⁴ die folgenden Änderungen des Gesetzentwurfs (§§ ohne Gesetzesangabe sind solche des E-FAG 2016). Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetageses Verbandes erheben die nachstehenden Änderungsvorstellungen zum Beschluss:

Zu 1.

§ 6 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort "Mindestausstattung" wird das Wort "und" durch ein Komma ersetzt. Nach "Finanzkraftzuschlag" werden die Worte "und der Stabilitätsansatz" eingefügt.

§ 9 wird wie folgt geändert:

Abs. 1 Satz 4 wird gestrichen.

Abs. 2 Sätze 2 bis 4 werden gestrichen.

§ 10 entfällt.

In § 13 Abs. 4 werden die Worte "in der Regel" gestrichen.⁵

Zu 2.

§ 7 Abs. 1 Satz 1 Wird wie folgt geändert:

"Mindestmaß" wird ersetzt durch "hohes Maß".

⁴ Die Aufzählung der zu ändernden Vorschriften umfasst nicht alle Kritikpunkte und Änderungsvorstellungen aus dem Vorbericht.

⁵ Damit müssen alle im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mittel dem Landesausgleichsstock zugeführt werden.

Nach Abs. 1 Satz 1 wird eingefügt: "Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten auf den Feldern Kultur, Sport, Umwelt und Naturschutz sind in vollem Umfang Teil der Mindestausstattung".

§ 7 Abs. 2 Satz 2 lautet:

"Die jeweiligen Salden entsprechen wirtschaftlichem Handeln, sofern sie auf der Basis eines rechtmäßig vollzogenen Haushalts zustande gekommen sind und unwirtschaftliches Verhalten nicht nachgewiesen ist."

§ 7 Abs. 4 Satz 1 wird wie folgt geändert:

Nach "in Höhe von" wird das Wort "mindestens" eingefügt. Der neue Satz 2 lautet: "Aus dem Garantiezuschlag sind die Defizite der in Abs. 1 Satz 2 genannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in vollem Umfang der Produktbereiche "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz", im Übrigen zur Hälfte zu finanzieren."

§ 7 Abs. 7 Satz 2 wird wie folgt geändert:

In Nr. 1 wird die Satzbezeichnung "Nr. 1" gestrichen und es entfallen die Worte "bei den kreisangehörigen Gemeinden".

Nr. 2 entfällt.

§ 21 wird wie folgt geändert:⁶

In Abs. 2 Nr. 2 tritt an die Stelle der Zahl "365" die Zahl "329";
in Nr. 3 an die Stelle der Zahl "357" die Zahl "321".

§ 27 erhält folgenden Wortlaut:

"§ 21 ist wortgleich auf die kreisfreien Städte anzuwenden".⁷

Zu 3.

§ 19 wird zu § 19 Satz 1 und wird um einen Satz 2 ergänzt:

⁶ Damit werden die Nivellierungshebesätze auf 90 Prozent des vom Referentenentwurf vorgesehenen Wertes reduziert.

⁷ Damit gelten kongruent zur Rechtslage des FAG 2015 und der Forderung der kreisfreien Städte folgend die Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden auch für die kreisfreien Städte.

"In Gemeinden, in denen nach dem 31.12.2002 erstmalig eine Justizvollzugsanstalt errichtet wurde, schließt die Einwohnerzahl die Zahl der Haftplätze (Belegungsfähigkeit der Justizvollzugsanstalt) ein."⁸

§ 19 Satz 1 Nr. 3 wird wie folgt geändert:

Nach "Buchst. c" wird eingefügt "1. Fall", nach "130 Prozent" wird eingefügt "2. Fall: 132 Prozent".⁹

§ 20 Wird um einen Abs. 4, § 26 um einen Abs. 3 ergänzt, jeweils mit folgendem Wortlaut:
"Ist in einer Gemeinde die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebende Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren um mehr als 5 vom Hundert gestiegen, Wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs gewährt. Dazu Wird der Hauptansatz um die Hälfte des 10 vom Hundert übersteigenden Hundertsatzes des Bevölkerungszuwachses erhöht."¹⁰

§ 20 Wird um einen Abs. 5, § 26 um einen Abs. 4 ergänzt, jeweils mit folgendem Wortlaut:
"Haben die zuständigen Wohnungsämter der Stationierungstreitkräfte fünfzig oder mehr Mitglieder dieser Streitkräfte einschließlich ihrer Familienangehörigen erfasst, die in einer Gemeinde wohnen, Wird dieser Gemeinde ein Ergänzungsansatz gewährt, der der Zahl der erfassten Personen entspricht."¹¹

§§ 22, 28, 34 werden gestrichen.¹²

§ 44 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert: Das Wort "Kreisangehörige" wird durch die Worte "Städte und" ersetzt.

Nach § 50 Abs. 1 Satz 1 wird als neuer Satz 2 eingefügt:

⁸ Dieser Satz ist erforderlich, damit das Land seinen fortbestehenden vertraglichen Verpflichtungen nachkommen kann.

⁹ Mit dieser Änderung werden Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums mit 132 Prozent statt wie im Gesetzentwurf vorgesehen mit 130 Prozent berücksichtigt.

¹⁰ Damit wird ein einseitiges Verständnis demografischen Wandels ausgeschlossen: Auch rasch steigendes Bevölkerungswachstum fordert Kommunen überdurchschnittlich.

¹¹ Damit werden Stationierungstreitkräfte entsprechend bisher geltender Regelung (§ 11 Abs. 2 FAG 2015 für die kreisangehörigen Gemeinden und § 15 Abs. 2 Satz 1 FAG 2015 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 FAG 2015 für die kreisfreien Städte) weiterhin als Ergänzungsansatz berücksichtigt.

¹² Damit werden die Bestimmungen über die Solidaritätsumlageverpflichtung für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise gestrichen.

"Die Kreisumlage darf nicht erhöht werden, soweit sie die Umlageverpflichteten außerstande setzt, ihre eigenen Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen."

§ 50 Abs. 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:

Nach "aus der Schulträgerschaft nicht" werden die beiden Worte "unterschreiten oder" eingefügt.

Nach § 50 Abs. 5 Satz 2 ist ein neuer Satz 3 einzufügen:

"Der Landkreis muss die Notwendigkeit der Erhöhung schriftlich begründen und die zum Verständnis der Begründung erforderlichen Berechnungen, Daten und Dokumente rechtzeitig vor der Anhörung den Anzuhörenden übermitteln."

Nach § 50 Abs. 5 Satz 4 ist ein neuer Satz 5 einzufügen:

"Die Kreisumlage ist zu senken, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 Satz 1 nicht mehr vorliegen."

§ 50 Abs. 6 ist um einen neuen Satz 1 zu ergänzen: "Der Hebesatz für die Kreisumlage darf nur in dem Maß erhöht werden, in dem er zuvor gegenüber dem Hebesatz des Ausgangsjahres gesenkt worden ist."

Es wäre ein Kompromiss, statt dieses neuen Satzes zwei neue Sätze 1 und 2 einzufügen:

"Die Landkreise dürfen den Hebesatz der Kreisumlage gegenüber dem Hebesatz des Ausgangsjahres um höchstens eineinhalb Prozentpunkte überschreiten. Die Erhöhung ist auf einen halben Prozentpunkt in einem Zeitraum von zwei Ausgleichsjahren begrenzt."

§ 67 Abs. 1 entfällt.

Positionierung zu einer Vorschrift außerhalb des FAG-E:

Der Darlehensanteil der Schulbaupauschale (derzeit 41 Mio. Euro) soll auch weiterhin nach den Konditionen der Abt. B des hessischen Investitionsfonds zur Verfügung stehen.

III. Vertiefende Begründung der Städtetags-Positionen

1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse

Maßstab Verstetigungsgröße

Das neue Recht E-FAG 2016 stellt die hessischen Kommunen insgesamt für den zu erwartenden Regelfall künftiger Ausgleichsjahre schlechter als das bis zum 31.12.2015 noch anzuwendende FAG 2015.

Würde im Jahr 2018 das Finanzausgleichsgesetz des Jahres 2010 noch gelten, hätten Hessens Kommunen insgesamt bis zu einer Milliarde Euro mehr an Finanzausgleichsmasse als durch die Geltung des neuen FAG 2016. Es ist sachgerecht, die kommunale Finanzausstattung nach 2016 an dem Umfang der Finanzausgleichsmasse vor dem Jahr 2011 zu messen.¹³ Denn dies zeigt deutlich, wie sehr das Land die Finanzverteilung binnen eines Jahrzehnts zu Lasten der Kommunen verschoben hat und noch verschieben will.

Vergleich der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2018 nach FAG 2010 und nach dem E-FAG 2016	Entzugsmasse in Mio. Euro jährlich
Struktureller Entzug in der Zeit 2011/2015 von jährlich 344 Mio. Euro, aktuell angewachsen auf rund 400 Mio. Euro	400
Abschöpfen des Zuwachses Stabilitätsansatz in Höhe von zwei Dritteln bedeutet im Mehrjahresvergleich durchschnittlich	Durchschnitt bis zu 200
Das Absenken des Eintaktpunktes wegen Zuweisungen des Bundes bedeutet allein in Bezug auf die 5 Bundes-Milliarden für Eingliederungshilfe	350
Wird der Übergangsfonds aus kommunalen Mittel statt aus Landesmitteln finanziert, ist mit einer weiterer Verschlechterung zu rechnen von bis zu ¹⁴	bis zu 50
Summe von bis zu 1 Milliarde Euro	bis zu 1.000

¹³ Erwidern der Regierung zur Stellungnahme des Hessischen Städtetages, Drucks. 19/1853, Stellungnahmen zum Gesetzentwurf, A. Stellungnahme des Hessischen Städtetages, S. 142 ff., II. Bewertung, S. 145 ff. (146), künftig in diesem Text zitiert: „Bewertung“.

In ihrer Bewertung, S. 146, bezeichnet es die Regierung als nicht sachgerecht, die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung an der Finanzausgleichsmasse vor dem Jahr 2011 zu messen. Der Staatsgerichtshof habe offen gelassen, ob die im Jahr 2011 umgesetzten Kürzungen der Höhe nach angreifbar sind. Die Position des Hessischen Städtetages begnügt sich – zunächst – damit festzustellen, dass das Land die Verteilung der Finanzressourcen zu seinen Gunsten und zu Lasten der Kommunen insgesamt verschoben hat und verschieben will. Dies dürfte unbeschadet verfassungsrechtlicher Einordnung unstrittig sein.

Richtig ist, dass der Staatsgerichtshof sich bezüglich der Höhe der Finanzausgleichsmasse weder zugunsten des Landes noch zugunsten der Kommunen unter Angaben von Zahlen festgelegt hat.

¹⁴ Die Inanspruchnahme des Zuwachses der Finanzausgleichsmasse von 2015 auf 2016 zur Finanzierung eines so genannten "Übergangsfonds" stand noch im Januar in den einschlägigen Gesprächsrunden der Spitzenverbände mit dem Finanzministerium in Rede. Im Text E-FAG 2016 gibt es zwar eine Fülle von Übergangsregelungen (§§ 63 bis 70 E-FAG 2016, dazu Regierungsbegründung, S. 103 ff.). Das Institut eines Übergangsfonds indessen wird nicht erwähnt.

Der Gesetzentwurf E-FAG 2016 wird somit dazu führen, dass die kommunale Finanzausgleichsmasse strukturell weiter geschmälert wird. Im schlimmsten Fall schmilzt sie nach E-FAG 2016 am Ende dieses Jahrzehnts jährlich um weitere bis zu 600 Mio. Euro ab. Zusammen mit dem nach FAG 2015 ab 2011 wirkenden strukturellen Finanzmittelentzug¹⁵ – gegenwärtig rund 400 Mio. Euro pro Jahr¹⁶ – besteht die Gefahr eines strukturellen Finanzmittelentzugs von insgesamt bis zu 1 Mrd. Euro jährlich verglichen mit dem Fall, dass das FAG 2010 fortgelten würde.¹⁷

Damit werden die Erwartungen der hessischen Kommunen doppelt enttäuscht: Statt einer Verbesserung ihrer Finanzausstattung sind sie durch das E-FAG 2016 schlechter gestellt als nach dem FAG 2015.

Dies zeigt die von der Regierung selbst als Markierungspunkt gewählte „Verstetigungsgröße“ sehr deutlich. Denn die mit dem Gesetzentwurf erstmals eingeführte "Verstetigungsgröße" (§ 9 Abs. 1 Satz 1 E-FAG 2016) wird im Geltungszeitraum des E-FAG 2016 annähernd das Volumen markieren, mit dem sich die Finanzausgleichsmasse bei Fortgeltung des alten FAG 2015 ab 2016 entwickelt hätte.

Daher wird man am weiteren Schicksal dieser Verstetigungsgröße recht genau ablesen, dass sich die Finanzausgleichsmasse nach neuem Recht (E-FAG 2016) gegenüber der Finanzausgleichsmasse nach altem Recht (FAG 2015) regelmäßig zu Lasten der hessischen Kommunen nach unten entwickeln wird.

Es wäre eine massive Verschlechterung durch das E-FAG 2016 gegenüber dem FAG 2015, wenn sich die Verstetigungsgröße in Fällen vermindern würde, in denen Leistungen des Bundes und des Landes mit dem Ziel einer außerordentlichen Entlastung der Kommunen erfolgen (so aber § 9 Abs. 1 Satz 4 E-FAG 2016).

¹⁵ Einst so genannter „344-Mio.-Euro-Entzug“.

¹⁶ Die Stadt Frankfurt weist darauf hin, dass das Aufkommen aus der Grunderwerbssteuer wie nach FAG 2015 zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zur Verfügung stehen muss.

¹⁷ Siehe Tabelle oben. Die Enttäuschung der hessischen Städte lässt sich klar formulieren: Statt der erhofften Verbesserung aus der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2016 erfahren die kommunalen hessischen Finanzen eine massive Verschlechterung! Dagegen wäre auf der Basis der Modellrechnung für das Jahr 2014 eine Finanzausstattung von mindestens 4,5 Mrd. Euro für das Modelljahr und für das Ausgangsjahr 2016 von mindestens 4,7 Mrd. Euro angemessen.

Die Regierung hat in ihrer Bewertung¹⁸ die Berechnung des Hessischen Städtetages an keiner Stelle rechnerisch in Frage gestellt.

Es ist ebenso inakzeptabel, systemwidrig und eine massive Verschlechterung durch den E-FAG 2016 gegenüber dem FAG 2015 zu Lasten der Kommunen, wenn der Gesetzgeber den jährlichen Zuwachs des so genannten "Stabilitätsansatzes" um zwei Drittel zu Lasten der Kommunen reduziert.¹⁹

Ein Drittel verlieren die Kommunen zugunsten des Landeshaushalts, ein Drittel zugunsten einer weitgehend dem Landeshaushalt dienenden Rücklage. Auch hier hat die Regierung in ihrer Bewertung²⁰ die Zahlen des Hessischen Städtetages rechnerisch nicht in Zweifel gezogen.

Anders als das Land es sieht, kann das der Rücklage dienende Drittel aber nicht so gewertet werden, als würde die Rücklage den Kommunen „zugutekommen“.²¹ Richtig ist: Das Land zieht das besagte Drittel für die Rücklage den Kommunen ab, um im Krisenfall **seiner** Landespflicht gegenüber den Kommunen nachkommen zu können.

Risiko des Landes

Der weitere Finanzmittelentzug zu Lasten der Kommunen ist nicht mit Risiken zu begründen, welche das Land sich "auflädt".²²

In der Begründung zum Gesetzentwurf²³ argumentiert die Regierung mit ihrem Risiko, den Kommunen mehr als nach altem Recht des FAG 2015 in solchen Jahren zahlen zu müssen, in denen der Festansatz - hier wohl die Mindestmasse - die Verstetigungsgröße übersteigt. In solchen Jahren muss das Land in der Tat mehr leisten als es vergleichbar nach altem Recht des FAG 2015 ohne die Garantie einer Mindestausstattung geleistet hätte.²⁴

¹⁸ Bewertung, S. 145 ff.

¹⁹ So aber § 9 Abs. 2 Satz 4 E-FAG 2016.

²⁰ Bewertung, S. 146.

²¹ Bewertung, S. 146.

²² Davon geht das im vergangenen Jahr vom HMdF selbst in Auftrag gegebene PWC-Gutachten aus. PWC-Gutachten, S. 34: "Angesichts der Tatsache, dass sowohl dem Land als auch den Kommunen noch vor etwa vier Jahren in der Nachfolge der Finanzkrise nur etwa 80 % der heutigen Finanzmittel zur Verfügung standen, wird deutlich, welche finanziellen Risiken sich das Land damit auflädt, da es nunmehr nicht nur sein eigenes Steuereinnahmerisiko, sondern auch das der Kommunen nahezu vollständig ausgleichen muss."

²³ Siehe E-FAG 2016, Einzelbegründung zu § 9, S. 112 f.

²⁴ Ob nicht auch nach FAG 2015 von Verfassung wegen mehr geschuldet war als die nach diesem Recht vorgesehene Finanzausgleichsmasse, soll hier nicht vertieft werden.

Das zusätzliche Risiko, unabhängig von der eigenen Finanzlage für die Mindestausstattung der Kommunen eintreten zu müssen, hat das Finanzministerium in verschiedenen Vorgesprächen sehr hoch eingeschätzt. Der Finanzminister selbst hat von einer „Versicherungsprämie“ gesprochen, welche er den Kommunen abverlangen müsse. Diese „Versicherungsprämie“ will die Regierung jetzt wohl den Kommunen mittels Schmälerung von Stabilitätsansatz und Verstetigungsgröße „in Rechnung stellen“. Eine solche "Versicherung", bei der die Prämie höher ist als die Versicherungsleistung, hätten die hessischen Kommunen aber nur schwerlich freiwillig abgeschlossen.

Der Eintritt des „Versicherungsfalles“ ist in überschaubarer Zeit außerordentlich unwahrscheinlich.

Er wird noch unwahrscheinlicher, da der Bund die Kommunen durch zusätzliche Mittel für die Eingliederungshilfe entlastet. Denn damit sinkt die Mindestmasse erheblich und damit das Risiko des Landes, dass die Mindestmasse die Verstetigungsgröße übersteigt (der „Versicherungsfall“). Eine weitere Risikodämmung für das Land erwächst ihm angesichts weiter steigender Steuererträge. Die regionale Steuerschätzung erwartet in Hessen weitere Steuersteigerungen für Land und Kommunen.

Damit steigt die Verstetigungsgröße, die Mindestmasse wird dadurch im Wachstum gehemmt, die Eintrittswahrscheinlichkeit des „Risikofalles“ für das Land sinkt für lange Jahre gegen null.

Die Regierung hat Berechnungen bisher nicht vorgelegt, aus der man ein höheres Risiko des Landes als hier dargestellt ableiten könnte. Sie mag ihr Risiko gerne rechnerisch belegen. Der Hessische Städtetag ist bereit, mit Landtag und Landesregierung über solche Risikoszenarien und die äußerst geringe Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts zu sprechen.

Legt man zudem das von der Regierung gewählte System zugrunde, so schützt das E-FAG 2016 das Land davor, die "Versicherungsleistung" mit Landesmitteln finanzieren zu müssen. Wird der Landeshaushalt in Anspruch genommen, so hat sich das Land durch einen nicht periodengerechten Rückgriffsanspruch abgesichert (siehe § 9 Abs. 3 Satz 1 E-FAG 2016).

Angemessene Finanzausstattung

An der „angemessenen Finanzausstattung“ entzündet sich bisher der größte Meinungsunterschied und zuweilen das größte Missverständnis in der bisherigen Debatte zum E-FAG 2016. Häufig wird nämlich übersehen, dass die Hessische Verfassung den Kommunen eine Finanzausstattung nicht nur für die durch Bedarfsermittlung zu errechnende Mindestausstattung, sondern für die viel umfangreichere „angemessene“ Finanzausstattung garantiert (Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung).

Diese Mindestausstattung ist ein wesensgleiches Minus²⁵ der angemessenen Finanzausstattung. Dafür, wie die Füllmasse zwischen Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung ihres Gesamtumfangs nach zu bemessen ist, hilft die Bedarfsanalyse wenig. Dies gilt zumindest insoweit, als man die Bedarfsanalyse, wie laut Regierungsbegründung vorgesehen, speziell auf die Mindestausstattung ausrichtet.

Das bestätigt die Regierung in ihrer Bewertung selbst: „Das Korridorverfahren stellt eine pauschalisierte Methode dar, welche im Übrigen nur zur Bemessung der Mindestausstattung herangezogen wird.“²⁶

Erfreulich ist, dass der Regierungsentwurf E-FAG 2016 klar unterscheidet zwischen der den Kommunen zustehenden, von der Finanzkraft des Landes unabhängigen Mindestausstattung und der im Volumen darüber hinausreichenden angemessenen Finanzausstattung.²⁷

²⁵ Ein „wesensgleiches Minus“ unterscheidet sich nur in der Quantität vom vollen Recht. Die angemessene Finanzausstattung ist das volle Recht, die Mindestausstattung ist ein Recht gleicher Qualität, geringerer Quantität (Rechtsmeinung des Hessischen Städtetages). Der verfassungsrechtliche Anspruch der hessischen Kommunen richtet sich auf das volle Recht der angemessenen Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung) Siehe Leitsätze 1 und 2 des Staatsgerichtshofurteils vom 21.05.2015:

„1. Die Gemeinden haben einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV -)

2. Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.“

²⁶ Bewertung, S. 146.

²⁷ FAG-E 2016 geht davon aus, dass die „angemessene Finanzausstattung“ von der Finanzkraft des Landes abhängt. Dies entspricht zwar dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21.5.2013 (Leitsatz 2, Satz 2: „Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.“). In der Hessischen Verfassung dagegen ist der Finanzausstattungsanspruch nicht relativiert: „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.“ (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV). Eine wie immer geartete Einschränkung, die Finanzausstattungsgarantie des Landes hänge von seiner Finanzkraft ab, sieht die Hessische Verfassung nicht vor.

Die Meinungsunterschiede zwischen Land und Hessischem Städtetag entstehen also, weil die Regierung die Differenz zwischen dem Volumen der Mindestausgleichsmasse und der angemessenen Finanzausgleichsmasse zu gering bemisst und darauf verzichtet, den im Staatsgerichtsurteil vorgegebenen Maßstab der „Verteilungssymmetrie“ zwischen Land und Kommunen anzulegen.

Der Gesetzentwurf selbst (§ 6 Abs. 2 E-FAG 2016) definiert die "angemessene Finanzausstattung" als Summe aus Mindestausstattung und Finanzkraftzuschlag.²⁸ Es ist aber ein unzutreffendes Verständnis des Verhältnisses von Mindestausgleichsmasse und angemessener Finanzausgleichsmasse, die Differenz lediglich mit dem geringen Volumen des „Finanzkraftzuschlags“²⁹ zu bemessen.

Der Finanzkraftzuschlag umfasst bekanntlich die freiwilligen Leistungen der Kommunen, die nicht mehr zur Mindestausstattung gehören, die das Land aber als bedarfsrelevant anerkennt. Der Finanzkraftzuschlag errechnet sich aus der Quote von 1,12 Prozent des obligatorischen Steuerverbundes³⁰ unter Berücksichtigung des Abzugs für den Länderfinanzausgleich.³¹ Der Finanzkraftzuschlag erreicht damit in der Modellrechnung 2014 gerade einmal eine Quote von gut vier Prozent gemessen an der gesamten Finanzausgleichsmasse. Damit beschreibt er eine viel zu geringe Differenz zwischen der Mindestausgleichsmasse als dem kommunalen Existenzminimum und einer für die Arbeit der Kommunen „angemessenen“ Ausstattung.

Methodisch nicht zu beanstanden ist, dass der E-FAG 2016 den „Finanzkraftzuschlag" als Teil der über die Mindestmasse hinausreichenden "angemessenen Finanzausgleichsmasse" bestimmt. Es führt aber zu einem völlig unzulänglichen Volumen für die "angemessene" Finanzausgleichsmasse, wenn das E-FAG 2016 es bei diesem geringen Zuschlag bewenden lässt.

²⁸ § 6 Abs. 2 E-FAG 2016: "Die angemessene Finanzausstattung umfasst die Mindestausstattung und den Finanzkraftzuschlag."

²⁹ Das PWC-Gutachten folgt ohne weitere Analyse der Vorgabe des HMdF.

³⁰ Vgl. § 8 E-FAG 2016.

³¹ Siehe Regierungsbegründung zu E-FAG 2016, B II 11, S. 54.

Es ist eine Fehleinschätzung des Landes, wenn es versucht, die Mindestausstattung als „durch einen hohen Garantiezuschlag großzügig bemessen“ darzustellen.³² Denn die Mindestausstattung ist nicht großzügig, sondern völlig unzulänglich bemessen.³³

Ein für die angemessene Finanzausstattung tragfähiges Volumen erreicht die Finanzausgleichsmasse allenfalls³⁴ dann, wenn man den Stabilitätsansatz als Teil der verfassungsrechtlich garantierten angemessenen Finanzausgleichsmasse ansieht. Erst die Summe aus Mindestausstattung, Finanzkraftzuschlag und Stabilitätsansatz bildet eine der Verfassung entsprechende angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 5 HV).

Für die hessischen Kommunen ist es wichtig festzuhalten, dass sie auch auf den Stabilitätsansatz einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch haben.³⁵ Denn das Recht des Landes, auf den Stabilitätsansatz nach eigenem Ermessen zugreifen zu dürfen, rechtfertigt das E-FAG 2016³⁶ damit, dass das Land den Stabilitätsansatz "überobligatorisch" – will sagen "freiwillig" – zur Verfügung stellt.³⁷

Der Staatsgerichtshof hat zwar das, was er als angemessene Finanzausgleichsmasse sieht, nicht so deutlich umrissen wie das, was er für die Mindestausstattung vorgibt. Es gibt aber einige Parameter, die man – auch im Blick auf die Rechtsentwicklung in anderen Bundesländern – als für die angemessene Finanzausstattung maßgeblich ansehen darf:

- Die angemessene Finanzausstattung hebt sich deutlich sichtbar über den Mindestbedarf der Kommunen hinaus.

³² So aber Bewertung, S. 146.

³³ Vgl. dazu unten 2. Vertikaler Finanzausgleich – Bedarfsbemessung.

³⁴ unbeschadet unserer Forderung nach Rücknahme des „344-Mio-Euro-Entzugs“.

³⁵ Mit der Gewährung des Stabilitätsansatzes (in der Modellrechnung jetzt 398 Mio. Euro), erreicht das E-FAG 2016 in der Vergleichsrechnung exakt die Summe, die es bei der Anwendung zuletzt geltenden Rechts auch erreicht hätte.

³⁶ Begründung zu § 9, S. 111

³⁷ Das vom Hessischen Finanzministerium in Auftrag gegebene PWC-Gutachten hat hier in seinem zentralen Punkt die hessischen Kommunen ganz außerordentlich provoziert. PWC, S. 34: "Aus PWC-Sicht wäre es darüber hinaus sogar geboten und im Rahmen des Staatsgerichtshofurteils auch möglich, ganz auf den Stabilitätsansatz zu verzichten und diesen als Rücklage für steuerlich ungünstigere Zeiten zu verwenden."

Die Provokation durch PWC: Das Gutachten empfiehlt dem Land, diese Summe um den Stabilitätsansatz zu kürzen, also die Finanzausgleichsmasse ab 2016 um einen Betrag zu reduzieren, der 398 Mio. Euro ausmacht.

Oder anders ausgedrückt: PWC empfiehlt dem Land, dem 344-Mio.-Euro-Entzug 2011 einen weiteren Entzug um 398 Mio. Euro 2016 folgen zu lassen. Nun muss man berücksichtigen, dass die strukturelle Veränderung aus dem Jahr 2011 im Jahr 2016 rund 400 Mio. Euro an Entzug auslöst und sich auch der Betrag der 398 Mio. Euro aus der Vergleichsrechnung 2014 im Jahr 2016 anders niederschlägt.

Man darf aber so formulieren: PWC empfiehlt dem Land, aus dem 344-Mio.-Euro-Entzug 2011 einen 800-Mio.-Euro-Entzug 2016 werden zu lassen.

Leider folgen auch Matthias Leder, Michael Römer, Stellungnahme der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen: „Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, S. 23, künftig zitiert: „IHK“.

- Die angemessene Finanzausstattung ist unter Beachtung historischer Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zu bemessen.³⁸
- Parameter für eine angemessene Entwicklung erlauben eine gewisse Korrelation zwischen der Entwicklung der Steuerkraft des Landes und der Kommunen (siehe dazu nachstehend: Verteilungssymmetrie).

Verteilungssymmetrie

Zur Bemessung der angemessenen Finanzausgleichsmasse muss das E-FAG 2016 die im Urteil des Staatsgerichtshofs als wesentliches Element für die Neuordnung des Finanzausgleichs gesetzte Vorgabe der Verteilungssymmetrie einarbeiten.

Zur Verteilungssymmetrie äußert sich der Staatsgerichtshof³⁹: „Ob und inwiefern eine solche Verschiebung die Veränderung der Steuerverbundmasse und damit auch der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen rechtfertigen kann, beurteilt sich nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Denn die Pflicht zur Bedarfsermittlung und das Gebot der Verteilungssymmetrie sind zwei prinzipiell voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichsgesetzgeber.“

• ³⁸ Historische Entwicklung

In zurückliegender Zeit haben Land und Kommunen die angemessene Finanzausstattung weitgehend einmütig auf einem weit höheren Level als zum Jahr 2014 oder 2015 definiert.

Bis zum Jahr 2010 bestand eine Finanzausgleichsmasse, die in eine zwischen Land und Kommunen konsensuale Struktur eingebettet war. Anker war die Beteiligung der Kommunen zu 23 Prozent an der Steuerverbundmasse des Landes. Zwar gab es Jahr für Jahr Auseinandersetzungen zwischen Land und Kommunen im Blick auf die jeweilige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Die Veränderungen waren aber nie so einschneidend, dass der Grundkonsens über die Quote von 23 Prozent gebrochen worden wäre.

Die Quote von 23 Prozent beschreibt den Konsens über die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse allerdings nicht vollständig. Die angemessene Finanzausstattung errechnete sich unter dem Einschluss von Spitzabrechnungen, kommunalen Umlagen und staatlichen Verstärkungsmitteln.

Wesentliche, im Konsens eingeschlossene Elemente waren zudem den Kommunen zugesprochene Anteile an der Gewerbesteuerumlage und die Einbeziehung in die Finanzausgleichsmasse von Grunderwerbsteuer und den dem Land zustehenden Anteilen der Kfz-Steuer.

Diese drei vorbezeichneten Elemente hat das Land den Kommunen 2011 strukturell entzogen. Im ersten Entzugsjahr waren sie rund 350 Mio. Euro wert (344-Mio.-Euro- Entzug).

Mit diesem Entzug von rund 10 Prozent der Finanzausgleichsmasse hat das Land den jahrzehntelang bestehenden Grundkonsens gekündigt. Seit dem Jahr 2011 zahlt das Land keine "angemessene Finanzausstattung" mehr. Dies gilt völlig unabhängig von der Frage, wie hoch die für die Kommunen in dieser Zeit zu veranschlagende Mindestmasse gewesen wäre.

Das Land hätte kein Argument, wenn es jetzt nicht einmal den Betrag als "angemessene Finanzausstattung" akzeptiert, der nach der von ihm selbst einseitig vorgenommenen Reduzierung noch stehen geblieben ist. Umgekehrt wird es der kommunalen Familie schwerfallen, die gegen ihren massiven Protest neu gesetzte Marke – also einschließlich Stabilitätsansatz – als Obergrenze für einen "angemessenen" Finanzausgleich anzuerkennen.

³⁹ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 21.05.2013, juris Rdnr. 151.

Der Staatsgerichtshof hat dieses Element der Verteilungssymmetrie also nicht nur „erwähnt“, wie die Regierung zur Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Städtetages ausführte.⁴⁰ Das Thema Verteilungssymmetrie steht an zentraler Stelle im Urteil.

Die Regierung kann sich auch nicht darauf zurückziehen, der Staatsgerichtshof habe gar nicht ausgeführt, was er unter Verteilungssymmetrie verstehe und wie diese im bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem zu verwirklichen sei.⁴¹ Was unter Verteilungssymmetrie zu verstehen ist, ist in der Rechtsprechung seit langem entwickelt und auch vom Staatsgerichtshof breiter ausgeführt als in der Regierungsbegründung dargestellt. Verteilungssymmetrie bedeutet, sowohl dem Land als auch der kommunalen Ebene die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel gleichermaßen aufgabengerecht zukommen zu lassen.⁴²

Die Regierung hätte daher den Vorgaben des Staatsgerichtshofs zur Verteilungssymmetrie nur nachkommen können, wenn sie unter gleichen Maßstäben wie für die kommunale Ebene ihre eigenen Einnahmen mit ihrem angemessenen Bedarf gegengerechnet hätte.

Der Hessische Städtetag hatte es als ein noch zu heilendes Versäumnis des Finanzministeriums angesehen, dass der im Staatsgerichtshofsurteil an zentraler Stelle eingesetzte Begriff „Verteilungssymmetrie“ weder im Gesetzestext des Referentenentwurfs noch in dessen Begründung auftaucht.

Da der Grundsatz der Verteilungssymmetrie sich nun auch – mit Ausnahme der Erwiderung zur Position des Hessischen Städtetages – nicht in der Regierungsbegründung findet, begründet dies einen methodischen Fehler, der „in völliger Verkennung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes“ führt.⁴³

⁴⁰ Bewertung, S. 146 unter Hinweis auf Hess. StGH, juris Rdnr. 151.

⁴¹ So aber die Regierungsbegründung zum E-FAG, Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Städtetages, S. 146.

⁴² So Kyrill-A. Schwarz, Rechtsgutachten zur Frage der verfassungskonformen Ausgestaltung des Systems des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen unter besonderer Berücksichtigung der Schöffersstadt Gernsheim, April 2015, S. 21 mit Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur, künftig zitiert: „Schwarz. Skepsis dahin, ob nicht das Gebot der Verteilungssymmetrie verletzt wird, auch bei Rödl & Partner, Gutachterliche Stellungnahme für den Hessischen Landkreistag, S.19; künftig: „Rödl & Partner“.

⁴³ So zutreffend Schwarz, S. 22“.

Das Wort „Verteilungssymmetrie“ erwähnt der Regierungsentwurf zwar in der Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Städtetages.⁴⁴ Der relevante Text ihrer Bewertung dient der Regierung aber ausschließlich dazu zu erklären, warum sie sich mit der Verteilungssymmetrie gerade nicht auseinandersetzt. Damit anerkennt sie ihren verfassungsrechtlich relevanten Fehler, die Maßstäbe der Verteilungssymmetrie nicht geprüft zu haben, noch als eine vorsätzliche Unterlassung.

Bei richtiger Betrachtung einer gleichmäßigen Entwicklung der Finanzkraft des Landes und der Kommunen führt dies zu einem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung mindestens im Umfang der vom Ausgangsjahr ungeschmälert fortentwickelten Verstetigungsgröße. Die Verstetigungsgröße ist die Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse.⁴⁵

Wenn die Regierung davon ausgeht, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen müsse immer im Licht der eigenen Landesfinanzkraft zu sehen sein, so müsste sie doch den Ansatz einer gleichförmigen, im Takt der Einnahmesteigerung des Landes verlaufenden Finanzausgleichsmasse als folgerichtig erachten.

Mit seiner Vorstellung eines "Eintaktpunktes" im Ausgangsjahr 2016 und der künftigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse analog der Entwicklung der Landessteuerkraft schafft der E-FAG 2016 eigentlich eine Basis für eine solche gleichförmig getaktete Entwicklung⁴⁶.

Im Gesetzentwurf fehlt eine Angabe über die so genannte Verbundquote, also über Hundertsatz, der den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden von dem hessischen Anteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zufließt. Das Grundgesetz schreibt diesen Hundertsatz zwingend vor⁴⁷. Es ist eine fundamentale Fehleinschätzung im Regierungsentwurf, dass der Gesetzgeber auf diese Verbundquote verzichten könne. Eine Verbundquote auszuweisen ist Pflicht, nicht Recht des Landesgesetzgebers.⁴⁸

⁴⁴ Siehe Regierungsbegründung, Bewertung, S. 146.

⁴⁵ Dies folgt unmittelbar aus dem Gesetz – § 9 Abs. 1 Satz 1 E-FAG 2016.

⁴⁶ Siehe § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 1 E-FAG 2016. Vgl. dazu Regierungsbegründung, Einzelbegründung zu § 9 E-FAG 2016, S. 111: Die Regierungsbegründung vermeidet allerdings den vom Finanzministerium in den Vorbesprechungen verwendeten Begriff „Eintaktpunkt“.

⁴⁷ Art. 106 Abs. 7 Abs. 1 Satz 1 GG: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu.“

⁴⁸ Siehe dagegen Regierungsbegründung, C I.3., S. 69, der zu Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ausführt (Hervorhebung Verfasser): „Insoweit ist sie eine grundgesetzliche Kompetenznorm, die das Land unmittelbar zu einer gesetzlichen Regelung **berechtigt**.“

Eine Regelung über die Höhe der Verbundquote dient der Klarheit in dem zentralen Punkt der Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen: der Bestimmung der Höhe der Finanzausgleichsmasse. Denn der Regierungsentwurf erzeugt gleich eingangs⁴⁹ ein seine gesamte Argumentation durchlaufendes Missverständnis: „An die Stelle des Steuerverbundes soll ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem treten, welches nicht mehr die Verteilung einer feststehenden Finanzmasse, sondern den aus ihrer Aufgabenwahrnehmung abgeleiteten Finanzbedarf in den Blick nimmt“.

Das gesetzliche Konzept selbst sieht aber gar nicht vor, die Höhe der gesamten Finanzmasse vollständig aus der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu errechnen. Die Aufgabenorientierung des E-FAG 2016 endet mit dem Festansatz, also der Summe aus Mindestausstattung und Finanzkraftzuschlag⁵⁰. Die Finanzausgleichsmasse insgesamt beinhaltet aber den Stabilitätsansatz, der zwar auf der Grundlage der Bedarfsberechnung verteilt, dessen Höhe aber nicht nach dem kommunalen Bedarf bestimmt wird.⁵¹

Die Steuerverbundquote wäre somit der richtige gesetzlich fixierte Maßstab, um die Höhe der angemessenen Finanzausgleichsmasse zumindest für die Jahre zu bestimmen, in denen der Festansatz die Verstetigungsgröße nicht überschreitet.

⁴⁹ Regierungsbegründung, Vorblatt, B. Lösung, S. 3.

⁵⁰ § 6 E-FAG 2016 (Festansatz) in Verbindung mit § 7 (Mindestausstattung) und § 8 (Finanzkraftzuschlag).

⁵¹ Vgl. § 5 E-FAG 2016 (Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse).

2. Vertikaler Finanzausgleich – Mindestausstattung

Die Berechnung des kommunalen Bedarfs – zentrales Kernstück des neuen rechnungsgestützten kommunalen Finanzausgleichs – ist unzulänglich: Der Regierungsentwurf rechnet den Bedarf der Kommunen in unzulässiger Weise klein. Dies geschieht durch Reduktion der Pflichtausgaben mittels des finanzwissenschaftlich und juristisch völlig unzulänglichen so genannten Thüringer Korridormodells und die nicht nachvollziehbar gestaltete, auf „qualifizierter Schätzung“ beruhenden Aussonderung so genannter „freiwilliger Leistungen“.

Gleichzeitig rechnet die Regierung die kommunalen Erträge so an, dass sie sämtliche Einnahmen der Kommunen nahezu komplett verbraucht. Selbst der konjunkturbedingte Aufwuchs der kommunalen Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer, oft in Pressemeldungen des Finanzministeriums als Verbesserung der kommunalen Finanzsituation hervorgehoben, wird ab 2016 zuerst den Landeshaushalt entlasten.⁵²

Dabei sind die Vorarbeiten des Finanzministeriums durchaus beachtlich. Es hat zur Umsetzung der Vorgaben des Staatsgerichtshofurteils vom 21.5.2013 eine Rechenfolge entwickelt, um aus dem kommunalen Rechnungs-Ist – Rechnungsergebnisse der Vorjahre – die Finanzausgleichsmasse für ein Ausgleichsjahr herzuleiten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Finanzministeriums haben über Monate an dieser Herleitung intensiv gearbeitet. Es ist eine aner kennenswerte Pionierleistung, aus dem kommunalen Rechnungs-Ist über mehrere Rechenschritte Teil-Schlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise abzuleiten.

Dem Gesamtergebnis dieser grundsätzlich aner kennenswerten Leistung können die hessischen Städte dennoch nicht zustimmen. Dies liegt vor allem an drei großen Fehlorientierungen, die der E-FAG 2016 im vertikalen Finanzausgleich veranlasst:

- Die kommunale Finanzausstattung nach E-FAG 2016 verschlechtert sich gegenüber dem geltenden Recht des FAG 2015.

⁵² Zur Kritik an künstlichem Herunterrechnen des Bedarfs und künstlichem Hochrechnen der kommunalen Einnahmen siehe auch Schwarz, S. 20 und S. 24.

- Der Bedarf ist nicht zutreffend ermittelt, was in erster Linie, wenngleich nicht ausschließlich, am so genannten "Thüringer Korridormodell" liegt.
- Die Erträge der Kommunen werden in zu großem Volumen gegengerechnet und damit nahezu vollständig aufgezehrt. Dies ist nicht nur, aber vor allem auf die zu hohen Nivellierungshebesätze zurückzuführen.

2.1 Pflichtigkeitsquote

Der Regierungsentwurf legt nicht nachvollziehbar dar, wie das Land zu seinen Einschätzungen der Pflichtigkeitsklassifikation gelangt ist⁵³. Damit wird das Gesamtvolumen der Finanzausstattung in Bezug auf die freiwilligen Leistungen nicht zutreffend ermittelt.⁵⁴

Der Regierungsentwurf geht zur "Pflichtigkeitsklassifikation", also zur Abgrenzung pflichtiger von freiwilligen kommunalen Leistungen davon aus, dass dies mit einer „qualifizierten Schätzung“ möglich sei. Der Hessische Städtetag bleibt bei seiner im gesamten Verfahren eingenommen Haltung: Die Regierungspräsidien als Schätzer und die Regierung müssen – gegebenenfalls unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – erheblich nacharbeiten, um die „qualifizierten Schätzungen“ verfassungsrechtlich zu sichern.

- Die Schätzer müssen schriftlich darlegen, welches System sie genau angewandt haben, wie viele Stichproben bei welchen Kommunen sie genommen haben, wie sie die Stichproben ausgewählt haben.
- Jedes Regierungspräsidium sollte wenigstens zwei Stichproben nachweisen, also im Einzelnen schriftlich vortragen, welche Daten ihre Stichproben beinhalten und wie sie daraus ihre Pflichtigkeitsklassifikation abgeleitet haben.
- In den Mitgliedstädten ist die Frage aufgetaucht, wie die Regierungspräsidien hochpflichtigen Produktbereichen, bei denen die Städte individuelle gesetzliche Ansprüche zu befriedigen haben (z. B. SGB II, SGB XII), überhaupt eine Quote freiwilliger Leistungen zuordnen können. Dazu müsste die Begründung zum E-FAG 2016 ausführen.

⁵³ So auch Rödl & Partner, S.10.

⁵⁴ Vgl. Rödl & Partner, S. 10.

- Überall dort, wo die Schätzer bei demselben Produktbereich unterschiedliche Pflichtigkeitsquoten ermittelt haben, müssen sie schriftlich darlegen, warum sie bei gleicher Aufgabenstruktur zu unterschiedlichen Quoten gelangen.

In ihrer Bewertung setzt sich die Regierung mit diesen Positionen des Hessischen Städtetages nicht im Einzelnen auseinander. Stattdessen hält sie dem Städtetag ausführlich entgegen, es finde keine Privilegierung der freiwilligen gegenüber den pflichtigen Aufgaben statt.⁵⁵ Diesen Vorhalt einer Privilegierung hat indes der Städtetag gar nicht erhoben.

Die Regierung begründet den Einsatz einer qualifizierten Schätzung wiederholt damit, dass es Alternativen dazu nicht gebe und diese auch nicht benannt seien. Eine quotale Aufteilung könne nur im Weg der "qualifizierten Schätzung" vorgenommen werden.⁵⁶

Für die weitere Besprechung soll unterstellt werden, dass Alternativen zu einer qualifizierten Schätzung nicht bestehen, wenn man freiwillige Aufgaben von Pflichtaufgaben scheiden will⁵⁷. Für die betroffenen Städte wäre es in jedem Fall hilfreich, wenn sie damit rechnen können, bei der anstehenden Evaluierung auf besser gefilterte und schon im Vorfeld aufbereitete Daten zurückgreifen zu können

Wenn eine qualifizierte Schätzung "alternativlos" ist, muss der Gesetzgeber wenigstens unter den obwaltenden Rahmenbedingungen alles tun, um eine möglichst objektivierbare Grundlage für diese Schätzung nachzuweisen. Dafür reicht es nicht aus, in doppelter Hinsicht auf subjektive Kriterien abzustellen. Solche subjektiven Kriterien sieht die Gesetzesbegründung aber als entscheidend an: die langjährige Erfahrung der Prüfer und deren Einstufung in die Kategorie "pflichtig" oder "freiwillig".

Damit ersetzt letztlich das Urteil des Prüfers eine objektiv nachprüfbar gutachterliche Entscheidung. Die Prüfer haben ihre Ergebnisse nicht einmal substantiiert schriftlich

⁵⁵ Bewertung, S. 147.

⁵⁶ Bewertung, S. 147.

⁵⁷ Immerhin sei darauf hingewiesen, dass die Konsequenz daraus, Daten ausschließlich über eine Schätzung erlangen zu können, auch darin bestehen könnte, auf die Differenzierung in pflichtige und freiwillige Aufgaben zu verzichten. Die rechtliche Frage, ob man in einem rechnungsgestützten Bedarfsermittlungssystem mangels aus der Rechnung ersichtlicher Zuordnung in freiwillige und pflichtige Leistungen auf die Einteilung freiwillig/pflichtig ganz verzichten muss, wird hier nicht erörtert. Immerhin ist der Hinweis in der Bewertung (Bewertung, S. 147), der Staatsgerichtshof die Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben vorgegeben, zweischneidig. Denn der Staatsgerichtshof hat bei seinem Urteil offensichtlich nicht die Probleme gesehen, die für eine Pflichtigkeitsklassifikation bestehen.

dargelegt. Sie haben vor allem dort keine Begründung geliefert, wo sie für dieselben Produktbereiche bei unterschiedlichen Gruppen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt sind.⁵⁸ Der Hessische Städtetag kann diese Position zum Teil sogar auf das vom Finanzministerium in Auftrag gegebene PWC-Gutachten stützen. Dieses äußert sich zu den Pflichtigkeitsklassifikationen durchaus zurückhaltend. Zu der vom Gutachten selbst aufgeworfenen Frage, ob die Aufteilung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben "trennscharf" durchgeführt worden ist, verweist es zu Recht auf eine Schwierigkeit in der kommunalen Rechnungslegung, weil diese die Unterscheidung in freiwillige und pflichtige Aufgaben nicht kennt.

Die Ausführungen des PWC-Gutachtens führen dazu, weitere Substantiierung zu fordern. Aus den Formulierungen des PWC-Gutachtens muss man Zweifel daran erkennen, dass die bisherige Arbeit der Regierungspräsidien ausreicht. Entscheidend sei, dass durch die Anzahl der von den Regierungspräsidien vorgenommenen Stichproben und die Auswahl der untersuchten Haushalte eine "ausreichende Annäherung an die Realität gewährleistet ist". Eine zusätzliche Absicherung solle durch eine Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Bei abweichenden Einschätzungen sollten zusätzliche Stichproben durchgeführt werden, um die Einzelergebnisse einer weitergehenden Prüfung zu unterziehen.

Das PWC-Gutachten lässt aus kommunaler Sicht sehr deutlich werden, wie problematisch es ist, die so wichtige Pflichtigkeitsklassifikation auf Schätzungen zu stützen. Dies gilt, auch wenn das PWC-Gutachten seine aufgeworfenen Bedenken im Zwischenergebnis nicht aufrecht erhält und die Pflichtigkeitsklassifikationen als "plausibel und schlüssig" resümiert. Immerhin bemüht das PWC-Gutachten die These, realitätsgerecht sei, was der Realität nahe komme.⁵⁹ Wir können der Argumentationsfolge des PWC-Gutachtens nicht entnehmen, dass es von der Methode der „qualifizierten Schätzung“ voll und ganz überzeugt wäre.

⁵⁸ In der Stellungnahme zum Referentenentwurf hatte der Hessische Städtetag das Finanzministerium gebeten, eine schriftliche Ausarbeitung der Prüfer vorzulegen. Denn nur so können alle Beteiligten die Schätzungen nachvollziehen und nachprüfen.

⁵⁹ Das Gutachten kommt letztlich zu der Auffassung, dass die Pflichtigkeitsklassifikationen zutreffend sind, weil "Realitätsgerechtigkeit" auch auf einer stichprobenartigen Untersuchung beruhen könne. Entscheidend sei, dass durch die Anzahl der Stichproben und die Auswahl der untersuchten Haushalte eine "ausreichende Annäherung an die Realität gewährleistet ist". Um das Vorgehen des HMdF in Sachen Pflichtigkeitsklassifikation zu bewerten, erschafft das PWC-Gutachten einen eigenen Maßstab ("Realitätsgerechtigkeit", "realitätsgerecht") und liefert dazu gleich eine eigene Definition: "Realitätsgerecht ist, was der Realität nahe kommt."

Zutreffend ist, dass der Hessische Städtetag an den zwei Workshops im Juni 2014 beteiligt war, bei denen das Finanzministerium die schwierigen Fragen der Pflichtigkeitsklassifikation mit den Regierungspräsidien erörtert hat. Der pauschalen Feststellung aus dem Gutachten, die kommunalen Spitzenverbände hätten das Verfahren "dabei als nachvollziehbar bewertet", kann der Hessische Städtetag nicht zustimmen. Auf die vorstehend aufgelisteten Zweifel haben die Vertreter des Städtetages sowohl im Zuge der Workshops als auch in späteren Sitzungen hingewiesen.

2.2 Die richtige Einordnung von Garantiezuschlag und freiwilligen Leistungen

Bekanntlich fand in der Mitte des letzten Jahres eine intensive, teils auch öffentlich geführte Debatte um die "freiwilligen Leistungen" statt. Der Hessische Städtetag hat die Staatszielbestimmungen zu Sport und Umwelt als Grundlage dafür angeführt, dass man derartige Leistungen der Kommunen nicht schlicht als "freiwillig" einordnen könne. Die damalige Antwort des Finanzministeriums dazu war im folgenden Punkt gut: Das Finanzministerium hat die Defizite aus den freiwilligen Leistungen der vier Produktbereiche 04 (Kultur), 08 (Sport), 13 (Umwelt) und 14 (Natur) zu 100 Prozent als bedarfsgerecht anerkannt, sie also auch keiner Angemessenheitsprüfung unterzogen. Soweit sich dieses als Bedarf anerkannte Defizit im "Garantiezuschlag" gefunden hatte, war dies beachtlich.⁶⁰ Für Ihre Absicht hatte der Hessische Städtetag dem Finanzministerium im Sommer 2014 Lob gezollt.⁶¹ Die damalige Idee war geeignet, nicht nur den Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung⁶² Rechnung zu tragen. Die Regierung hätte damit auch bundesweit ein Signal gesetzt, „freiwillige“ kommunale Leistungen in weitem Umfang mit kommunalen Pflichtleistungen in dieselbe Ebene zu heben.

Der Hessische Städtetag bedauert, dass die Regierung diesen innovativen Weg mit dem E-FAG 2016 verlassen hat. Der Regierungsentwurf will jetzt nur noch einzelnen (Unter-)

⁶⁰ Siehe Bewertung, S. 146: Darin heißt es: „Der Hessische Städtetag selbst hat an anderer Stelle die Höhe des Garantiezuschlags als „durchaus beachtlich“ bezeichnet.“ Diese Feststellung ist nicht präzise: Beachtlich ist nicht der Garantiezuschlag, sondern nach der – ursprünglich Absicht des Finanzministeriums – die Einbeziehung der vier freiwilligen KUNS-Leistungen (K=Kunst, U=Umwelt, N=Naturschutz, S=Sport) zu 100 Prozent in den Garantiezuschlag.

⁶¹ Das Lob aus dem Jahr 2014: 2Die innovativste Idee des HMdF verbirgt sich hinter dem so bezeichneten "Garantiezuschlag" für freiwillige Aufgaben, den das Land als Teil der kommunalen Mindestausstattung einordnet. Damit anerkennt das Land grundsätzlich 50 Prozent der im Bereich freiwilliger Aufgaben entstehenden Defizite als Teil des Mindestbedarfs. Die eigentliche Überraschung: Das Land berücksichtigt die freiwilligen Leistungen für die Produktbereiche Kultur, Sport, Natur und Umwelt sogar zu 100 Prozent. Damit trägt das Land entsprechenden mehrfach erhobenen Forderungen des Hessischen Städtetages Rechnung.“

⁶² Siehe dazu Begründung E-FAG 2016, S. 52; daraus zu schließen, diese "Staatszielaufgaben" seien pflichtig, findet allerdings harten Widerspruch des Landes (Begründung E-FAG 2016, S. 20ff.)

Gruppen einen prozentualen Aufschlag zu den in der Bedarfsermittlung berücksichtigten Gesamtausgaben aller (Unter-)Gruppen für Pflichtaufgaben in Höhe von 6,2 % gewähren (§ 7 Abs. 4 E-FAG 2016). Diesen Zuschlag orientiert der Regierungsentwurf an dem Umfang der von den Gruppenmitgliedern typischerweise wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben. Der Regierungsentwurf leitet dies aus den Ergebnissen der Modellberechnung für 2014 ab.⁶³

Damit käme der E-FAG 2016 nicht der zunächst vom Finanzministerium gesetzten Erwartung nach, die für das jeweilige Ausgleichsjahr relevanten Rechnungsergebnisse in das kommunale Gesamtdefizit einzurechnen. Der Regierungsentwurf setzt vielmehr an deren Stelle einen festen Prozentsatz in Höhe von 6,2 Prozent von der Summe der anerkannten Pflichtleistungen als Quote für den Garantiezuschlag an.

Damit nimmt der Regierungsentwurf den wichtigen vier Aufgabenbereichen die Dynamik der jährlichen Beobachtung. Die Quote der freiwilligen Leistungen kettet der Regierungsentwurf zugleich sachfremd an den Umfang der kommunalen Pflichtleistungen. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass sich pflichtige und freiwillige Leistungen im Gleichklang bewegen.

Folgt der Regierungsentwurf dem Vorschlag des Hessischen Städtetages zur Änderung des E-FAG 2016, kehrt er zu der Formulierung des Finanzministeriums zurück, die im Jahr 2014 so gelobt wurde. Die freiwilligen Ausgaben sollen in den vier besagten Produktbereichen zu 100 Prozent, im Übrigen zu 50 Prozent innerhalb des Garantiezuschlags angerechnet werden. Soweit der Garantiezuschlag hierfür mit 6,2 Prozent der Pflichtleistungen dotiert sein soll, muss dies das Mindestvolumen sein, das der E-FAG 2016 im Rahmen der Mindestausstattung für die freiwilligen Leistungen ansetzt.

Akzeptiert der Gesetzgeber den Städtetags-Vorschlag, bleibt er der Linie der Defizitmessung treu, jährlich wiederkehrend aus dem Rechnungs-Ist den tatsächlichen Bedarf und folgend die Schlüsselmasse zu berechnen. Übernimmt der Gesetzgeber dagegen den Text aus dem E-FAG 2016, so bestimmt er den künftigen Bedarf der kommenden Ausgleichsjahre aus einer abstrakten Normgröße, die sich lediglich auf den tatsächlichen Bedarf aus dem Jahr 2014 stützt.

⁶³ Begründung E-FAG 2016, S. 51f.

In ihrer Bewertung argumentiert die Regierung damit, mit dem Verzicht auf eine jährlich neu festzulegende Quote werde „eine Privilegierung dieser freiwilligen Aufgaben gerade vermieden“. Das ist nicht nachzuvollziehen: Wird der Bedarf für die kommunalen Pflichtleistungen jährlich neu bemessen, so ist es fast zwangsläufig, dies auch für die freiwilligen Leistungen zu tun. Worin eine Privilegierung der freiwilligen Leistungen zu erkennen wäre, führt die Regierungsbegründung nicht aus.

In diesem Zusammenhang weist der Hessische Städtetag darauf hin, dass das in den Vorbesprechungen im Finanzministerium lange Zeit als „Probejahr“ klassifizierte Jahr 2014 im Regierungsentwurf zum „Schlüsseljahr“ 2014 mutiert ist. Damit verwandelt der Regierungsentwurf die Proberechnung 2014 für die freiwilligen Leistungen in eine Normrechnung 2016 bis 2020, also mindestens bis zur ersten Stufe der Evaluation.

2.3 Unzutreffende Bemessung des „eigentlichen Bedarfs“

Berechnungsmethode des Korridors

Die Mindestausgleichsmasse – das Existenzminimum der Kommunen – setzt der Regierungsentwurf zu niedrig an (§ 7 FAG-E 2016). Die Mindestausstattung, so heißt es in enger Anlehnung an das Staatsgerichtshofurteil, sei die Finanzausstattung, die gewährleiste, *"dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben)⁶⁴ sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen"* (siehe § 7 Abs. 1 FAG-E 2016).

Grund dafür, dass die Mindestausstattung deutlich zu niedrig angesetzt ist, ist die Art der „Angemessenheitsprüfung“ nach dem so genannten „Thüringer Korridormodell“. Den kommunalen Bedarf – das "Defizit" – der Kommunen rechnet die Regierung mit Hilfe des Korridormodells in der Modellrechnung 2014 um rund eine Mrd.⁶⁵ nach unten und setzt ihn damit viel zu niedrig an.

⁶⁴ Man mag der Frage nachgehen, ob die Bezeichnung "Pflichtaufgaben" nur für die übertragenen Aufgaben zutrifft. Das Gros der pflichtigen Aufgaben sind pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die regelmäßig durch Gesetz vorgeschrieben, damit aber nicht "übertragen" sind.

⁶⁵ Nach der bisherigen Modellrechnung für 2014 liegt der "angemessene" Bedarf an pflichtigen Leistungen bei 91,1 % des realen Aufwands. Es geht um fast eine Mrd. Euro, die das HMdF beim kommunalen Aufwand kürzt.

Ein Prüfmodell schreibt der E-FAG 2015 nicht vor, insbesondere nicht das Thüringer Korridormodell. Der E-FAG 2016 begnügt sich mit dem Hinweis, die Pflichtaufgaben seien einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen.⁶⁶ "Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände."⁶⁷

Das zur Angemessenheitsprüfung vorgesehene Thüringer Korridormodell ist zur Bedarfsbemessung in einem rechnungsgestützten System untauglich. Es ist finanzwissenschaftlich antiquiert und außerstande, in Hessen „angemessenen“ von „unangemessenem“ Bedarf zu filtern.⁶⁸ „Das Modell mag möglicherweise vor dem Hintergrund der kommunalen Strukturen in Thüringen angemessen erscheinen, nicht aber deckungsgleich, wie durch das Land angewandt, auf die hessische Situation mit einer grundsätzlich anders gelagerten Stadt-Umland-, Metropolen-, konjunkturellen oder daraus folgenden Aufgabenproblematik mit dementsprechend sich anders ergebenden gesetzlichen Pflichtigkeitsquoten kommunaler Abgaben etc. zu übertragen sein.“⁶⁹

Zu Recht macht das Finanzministerium – auch öffentlich – geltend, in seiner Rechnungslegung eine europäische Spitzenposition zu belegen.⁷⁰ Umso mehr irritiert, dass der Regierungsentwurf zur Finanzverteilung im kommunalen Finanzausgleich mit dem „Thüringer Korridormodell“ auf ein finanzwissenschaftliches Steinzeitmodell zurückgreift, das nicht einmal mehr im Mutterland Thüringen selbst angewandt wird.

Mit dem immer wiederkehrenden Hinweis, das Korridormodell sei allein deshalb anzuwenden, weil das Verfassungsgericht des Freistaates Thüringen das Thüringer Korridormodell oder jedenfalls die Ergebnisse des Korridorverfahrens als mit der Thüringer Verfassung übereinstimmend akzeptiert hat,⁷¹ ist die verfassungsrechtliche Lage in Hessen nicht geklärt.

⁶⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 E-FAG 2016.

⁶⁷ § 7 Abs. 2 Satz 2 E-FAG 2016.

⁶⁸ Zur Bedarfsberechnung Stellungnahme der Stadt Rosbach v. d. H. vom 10.3.2015, S. 2

⁶⁹ Zitiert aus der Stellungnahme der Stadt Frankfurt (Stadtkämmerer Uwe Becker) an den Hessischen Städtetag vom 23.3.2015, Seite 1.

⁷⁰ Siehe Pressemeldung des Hessischen Finanzministeriums vom 6.3.2015 „Hessens internationale Vorreiterrolle bei EPSAS“.

⁷¹ Siehe Regierungsbegründung, B II. 4b, S. 36 f.: „Mit Blick auf die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 2. November 2011 (VerfGH 13/10) kann eine Quote in dieser Höhe als angemessen und sachgerecht eingestuft werden. So hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof in dem erwähnten Urteil ausgeführt, dass eine Quote von 11 % keinen Anhaltspunkt für eine fehlerhafte Prüfung der Angemessenheit an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darstelle.“

Das Thüringer Korridormodell ist aus den bereits aus dem Beschlussvorschlag folgenden Gründen nicht geeignet, wirtschaftliches Handeln von unwirtschaftlichem Handeln der Kommunen zu unterscheiden. Damit ist das Modell außerstande zu bewerten, ob Defizite angemessen oder „unangemessen“ hoch sind.

Das Korridormodell ist zu holzschnittartig. Denn es beruht letzten Endes allein auf der sehr schlichten Erkenntnis, dass eine Kommune in einem Produktbereich mehr oder weniger als der Durchschnitt der Kommunen ihrer Gruppe je Einwohner ausgibt. Der nahezu ausschließliche Bezug auf den Einwohner gehört zu den schweren Mängeln des Korridormodells.

Regionale und sozioökonomische Faktoren⁷² bezieht das Korridormodell nicht ein. Notwendigen Bedarf außerhalb des Haushalts-Ists vermag es nicht zu erkennen.⁷³ Auch der Gedanke einer Vollkostenabdeckung, zum Beispiel bei dem so wichtigen Thema der Hilfe für Flüchtlinge, ist nicht eingearbeitet.⁷⁴

Dem Modell wohnt – juristisch bewertet – eine unwiderlegbare Vermutung unwirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen inne, weil der „angemessene“ Bedarf der Kommunen nach dem Modell rechnerisch immer unter ihrem Defizit liegen wird. Ein Modell, das einen Generalverdacht unwirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen konstruiert, ist allein deshalb nicht geeignet, eine faire und ausgewogene Wirtschaftlichkeitsprüfung zu leisten.

Unfair ist am Thüringer Korridormodell, dass die Kommunen von vorneherein immer Verlierer sind.⁷⁵ Denn rein arithmetisch ist es ausgeschlossen, ein wirtschaftlich besseres Ergebnis als der Durchschnitt zu erzielen. Das zeigt sich schon an folgendem Phänomen: Das bestmögliche Ergebnis des Korridormodells entsteht, wenn alle Kommunen exakt das gleiche Defizit in ihrem Produktbereich aufweisen. Ein Ergebnis, das nur auf Zufall beruhen kann. Selbst in diesem "Best Case" erreicht die Gruppe gerade, dass sie in

⁷² Ausführlich zur sozioökonomischen Gewichtung der Produktbereiche nach sozioökonomischen Faktoren Rödl & Partner, S. 27 ff.

⁷³ Bezüglich der Pflichtleistungen der Kommunen hat der Hessische Städtetag der Entscheidung des Staatsgerichtshofs die These entnommen: Ausgabe = (mindestens) Bedarf. Diese These beruht auf dem Gedanken, dass sich die hessischen Kommunen gesetzestreu verhalten, folglich dem gesetzlichen und zudem noch vom Staat überwachten Gebot folgen, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.

⁷⁴ Vgl. IHK, S. 25; die IHK Arbeitsgemeinschaft ist offensichtlich der Methode einer Vollkostenerstattung gegenüber nicht abgeneigt.

⁷⁵ So auch Schwarz, S. 19.

keinem Fall als unwirtschaftlich angesehen wird. Selbst dieser Fall gibt keine Gutpunkte für wirtschaftliches Verhalten.

Wenn man schon die Trennung von wirtschaftlichem und unwirtschaftlichem Handeln als maßgeblich für die Bedarfsermittlung betrachtet, gehört eine sozioökonomische Komponente nicht in die Nebenrechnung für einen Sonderbedarf, sondern in die Hauptrechnung. Dann wäre zum Beispiel in den Produktbereichen Soziales oder Kinder- und Jugendhilfe⁷⁶ wegen der besonderen sozioökonomischen Verhältnisse ein höheres Defizit je Einwohner kein unwirtschaftlicher Ausreißer, sondern ein sozioökonomischer Normalfall. Er dürfte folgerichtig nicht Defizit mindernd als unwirtschaftlich berechnet werden.

Kein geeignetes Gegenargument findet das Land, wenn es sozioökonomische und regionale Faktoren mit dem Hinweis als untauglich zur Bedarfsbemessung zurückweist, „all diese Indikatoren zu berücksichtigen, würde nicht nur die bereits vorliegende Komplexität der Berechnungen um ein Vielfaches übersteigen.“⁷⁷ Dies übersieht, dass das Korridormodell einen ganz schlicht zu erläuternden Hauptmangel trägt: Den Durchschnitt zur Obergrenze zu erklären, heißt die Kommunen von Anfang an zu Verlierern zu erklären. Im Übrigen führen anerkannte statistische Methoden wie die der Regressionsanalyse nicht zu unüberschaubarer Komplexität, sondern – richtig angewandt – zu klaren Zuordnungen und Strukturen.

Um das Thüringer Korridormodell trotz seiner dann fortbestehenden Mängel einsetzen zu können, müsste der kommunale Durchschnitt als Obergrenze entfallen, also auch ein über dem kommunalen Durchschnitt liegendes Defizit als „angemessen“ anerkannt werden können. Dies hätte immerhin einen Vorteil: „Würde man die Obergrenze des Korridors anheben, würde das Land den nicht bezifferten – aber unwiderlegt bestehenden – zahlreichen endogenen und exogenen Einflussfaktoren teilweise Rechnung tragen.“⁷⁸

Das Korridormodell ist nicht in der Lage, Investitionen als solche zu erkennen.⁷⁹ Prinzipiell haben Investitionen somit immer das Risiko, nach dem Korridormodell als "unwirtschaftlich" herabgestuft zu werden. Dafür setzt es Krediteinnahmen als den Bedarf mindernd an.

⁷⁶ Produktbereiche 05 und 06

⁷⁷ Bewertung, S. 147.

⁷⁸ Schreiben der Universitätsstadt Gießen vom 11.3.2015 an den Hessischen Städtetag, Seite 3.

⁷⁹ Dem folgt auch Schwarz, S. 19.

Es kann somit zu dem kuriosen Ergebnis kommen, dass eine Investition als „unangemessen“ vom Bedarf abgeschnitten wird, gleichzeitig das hierfür aufgenommene Darlehen aber als den Bedarf mindernd eingeordnet wird.

Der bisherige Rechenweg des Finanzministeriums berücksichtigt zu Unrecht nicht den notwendigen kommunalen Bedarf, der sich aus dem Rechnungs-Ist deshalb nicht ableiten lässt, weil die Kommunen diesen eigentlich notwendigen Aufwand nicht finanzieren konnten.⁸⁰ Das Thüringer Korridormodell ordnet somit sprunghaft steigenden Bedarf und Investitionsstau regelmäßig nicht⁸¹ als angemessenes Defizit ein.

Hinzu kommt, dass das Modell wirtschaftliches Verhalten sogar in das Gegenteil setzt. Aufgrund der kameraleen Jahresrechnungsstatistik konzentrieren sich die Defizite für Investitionen regelmäßig auf ein oder zwei Jahre. Investieren die anderen Gruppenmitglieder in dieser Zeit nicht oder deutlich weniger, so erscheint die wirtschaftlich sehr sinnvolle, Vermögen schaffende Investition als unwirtschaftlicher Ausreißer! Ein absurdes Ergebnis.

Auch hier geht es nicht darum, etwa zu geringe Straßenbausanierung über einen Sonderbedarf abzufedern, sondern eine zu geringe Investitionstätigkeit je Einwohner als eine nach oben zu hebende Untergrenze zu erkennen.

Der Hessische Rechnungshof hat in seinen überörtlichen Prüfungen nicht festgestellt, dass die hessischen Kommunen in bestimmten Produktbereichen – gemessen am Benchmark – zu viel ausgeben. Vielfach hält die überörtliche Prüfung sie auch an, mehr

⁸⁰ So auch die Stellungnahme der Stadt Darmstadt vom 19.3.2015, S. 2: „... Da die meisten Kommunen aufgrund der schlechten Finanzsituation bereits seit einigen Jahren nur noch das absolute Mindestmaß an Aufgaben überhaupt wahrnehmen bzw. sogar dringend notwendige Investitionen und Sanierungsmaßnahmen immer weiter in die Zukunft verschieben müssen, liegen die ermittelten Defizite bereits unterhalb einer angemessenen Finanzausstattung ...“.

⁸¹ Sprunghaft steigender Bedarf und Investitionsstau.

Dieses Thema bereitet unseren Mitgliedern große Sorge, was sich in zahlreichen Rückmeldungen ausdrückt, siehe etwa Stellungnahme der Stadt Hanau vom 17.3.2015, Seite 2.

Sprunghaft steigenden Bedarf grenzt der Hessische Städtetag von den übrigen Aufwendungen ab. Sie steigen, folgt man dem Hessischen Statistischen Landesamt, in der Regel gleichmäßig an, können also in dieser Weise auch vorausberechnet werden. Dagegen gibt es sprunghaft steigenden Bedarf, der ausgehend vom Basisjahr außergewöhnlich schnell nach oben wächst. Bestes Beispiel für die jüngere Vergangenheit, Gegenwart, aber auch noch nähere Zukunft ist die U3-Betreuung: Der Bedarf steigt wesentlich schneller, als es dem allgemeinen Ausgabentrend entspricht. Solche Ausgaben müssen mit ihrer hohen Steigerungsrate besonders angesetzt werden, um den Bedarf zutreffend einzugrenzen.

Ein sehr wesentliches Feld ist der zusätzliche Aufwand, der sich im Basis-Rechnungsjahr nicht spiegelt. Der Grund dafür ist sehr einfach zu finden: Weil die Kommunen unter Finanzdruck stehen, müssen sie auch solche Aufwendungen unterlassen, die eigentlich Teil ihres Bedarfes sind. Werden sie nicht berücksichtigt, entsteht ein Zirkelschluss: Die Maßnahme ist mangels Mittel nicht Teil des Haushaltsplans und damit nicht Teil des Rechnungsergebnisses. Weil sie nicht Teil des Rechnungsergebnisses sind, werden sie auch nicht dem Bedarf zugerechnet. Ergebnis: Das Land würde den Bedarf unzutreffend niedrig einschätzen.

zu investieren, um einen Investitionsstau⁸² weitmöglich zu meiden. Für solche Maßgaben verfügt das Thüringer Korridormodell über keine Fühler. Die entsprechenden Einwände des Hessischen Städtetages greift die Gesetzesbegründung zwar auf, verarbeitet sie aber hernach nicht.⁸³

Die Stadt Frankfurt weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die kreisfreien Städte mit 226 Euro/Einwohner die höchsten Defizite gegenüber dem bereinigten Defizit aufweisen. Bei der Stadt Frankfurt, die selbst innerhalb der kreisfreien Städte noch einmal eine besondere Rolle einnimmt, liegt der Verlust bei 355 Mio. Euro.⁸⁴

Frankfurt weist zudem darauf hin, dass im Ergebnis „Bedarfe für freiwillige Aufgaben höher angesetzt werden als für pflichtige Aufgaben“. Dies belegt die Stadt anhand der Schulträgeraufgaben, die der Stadt nur zu 66 Prozent ihrer Pflichtleistungen anerkannt werden. Dagegen hätte sie ein Anerkenntnis von 75 Prozent, wären die Aufgaben freiwillig.⁸⁵ Die Durchschnittsberechnung der Schulträger zieht danach die kreisfreien Städte auf 200 Euro pro Einwohner, obwohl der Schnitt der kreisfreien Städte 212 Euro, das Defizit der Stadt Frankfurt 303 Euro pro Einwohner beträgt.⁸⁶

Die Bedarfsberechnung sieht aktuelle Standardelemente statistischer Berechnung wie Regressionsanalyse und Korrelationsberechnung nur am Rande⁸⁷ und letztlich nicht zur Berechnung des eigentlichen Bedarfs, sondern nur zur Bestimmung von Sonderbedarfen vor. Lediglich im Produktbereich Soziales nimmt die Regierungsbegründung die Ausprägung des Faktors „mit Mietstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften“ zum Anlass, einen diesbezüglichen Sonderbedarf anzusetzen.⁸⁸

⁸² In den Stellungnahmen der Mitgliedsstädte an den Hessischen Städtetag hat das Thema „Investitionsstau“ eine überragende Bedeutung eingenommen. Nahezu alle Mitglieder beklagen – unabhängig von ihrer Finanzkraft –, dass sie aktuell und in den vergangenen Jahren zu wenige Mittel zur Verfügung hatten, um ihren Investitionsbedarf zu befriedigen.

⁸³ Regierungsbegründung, B II. 5b, S. 42f: „Dies war ein zentraler Einwand des Hessischen Städtetages, der die Auffassung vertritt, dass der kommunale Finanzbedarf tatsächlich höher als die durchschnittlichen Ausgaben sei, denn diese seien in der Vergangenheit schon nicht bedarfsgerecht gewesen. Dieser Effekt ist aber im Rahmen der vom Staatsgerichtshof ausdrücklich für zulässig erkannten, dem Gesetzgeber nahegelegten und aus diesem Grund auch dem vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde gelegten Bedarfsanalyse systemimmanent und daher hinzunehmen.“

⁸⁴ Siehe ausführlich Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2

⁸⁵ Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2.

⁸⁶ Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2

⁸⁷ Dem folgt auch Schwarz, S. 19.

⁸⁸ Regierungsbegründung B II. 5b, S. 41.

Stereotyp sucht das Korridormodell den Einwohnerbezug, statt auf Bedarfsträger⁸⁹ abzustellen. Sozioökonomische Koeffizienten,⁹⁰ regionale Kategorien werden nicht beleuchtet. Die Berechnung orientiert sich nahezu ausschließlich an Einwohnern statt an Bedarfsträgern und lässt regionale und sozioökonomische Kriterien weitgehend außer Acht.

Offen bleibt, wie die Rechnung aussähe, wenn die Regierungsbegründung bei der Bewertung des eigentlichen Bedarfs als ein Beispiel nicht auf den Einwohnerbezug, sondern auf die mit Mietstufen gewichteten Bedarfsgemeinschaften abgestellt hätte. Diese Rechnung steht aus. Der Hessische Städtetag hält es für wahrscheinlich, dass bei den richtigen Bezugsgrößen ein viel geringerer Abstrich am „eigentlichen Bedarf“ erfolgt wäre, es damit des Ansatzes eines Sonderbedarfes unter Umständen gar nicht mehr bedurft hätte.

Dies gilt für den Soziallastenansatz. Dieser Ansatz ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Aber er ist eben nur ein kleiner Schritt auf dem langen Weg, der zu einem aktuellen statistischen Standards genügenden System zu gehen sein wird.

Letztlich bringt der Soziallastenansatz am Ende im Vergleich den prozentual an der gesamten Finanzausgleichsmasse gemessen nicht sehr hohen Betrag von rund 15 Mio. Euro. Er wird nicht Gegenstand der eigentlichen Bedarfsermittlung, sondern als Sonderbedarf neben die Bedarfsrechnung gesetzt. Und auch in der horizontalen Rechnung ist der Soziallastenansatz nicht als ein unmittelbar aus dem vertikalen Bedarf abgeleitetes Element angesetzt, sondern nur als ein nebenan gestellter „Ergänzungsansatz“.

⁸⁹ Der Einwohner ist für eine zielgenaue Bedarfs-(Defizit-)Ermittlung überall dort ungeeignet, wo sich die kommunale Leistung an bestimmte Empfängergruppen richtet. Der Aufwand (Ausgaben) für Schulen richtet sich nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler, u. U. noch zu differenzieren nach Schülern als städtischen Einwohnern und solchen von außerhalb, zu differenzieren u. U. noch nach Primärstufe, Sekundarstufe, beruflichen Schulen pp. Für Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen aus SGB II oder SGB XII sind Fallzahlen und Berechtigte ausschlaggebend.

⁹⁰ Fehlende sozioökonomische Komponente:

Ein Manko des Korridormodells entsteht auch dadurch, dass es keine sozioökonomischen Komponenten beinhaltet. Ein Defizit ist aber je nach sozioökonomischen oder regionalen Begebenheiten unterschiedlich zu bewerten.

In einer Stadt mit regional bedingten überdurchschnittlich hohen Mieten oder Grundstückskosten sind verschiedene Produktbereiche auch überdurchschnittlich teurer als in anderen Regionen.

In einer Stadt mit überdurchschnittlich hoher Zahl sozial problembelasteter Menschen sind Fälle und Intensität von sozialen Leistungen anders zu bewerten als dort, wo eine sehr viel geringere Zahl von sozial belasteten Menschen wohnt. Damit kann nicht von einem "Ausreißer" gesprochen werden, wenn das Defizit im Verhältnis zu einer Stadt mit durchschnittlichen sozialen Problemlagen besonders hoch liegt.

Da das HMdF diese Komponenten nicht in seine Angemessenheitsprüfung eingearbeitet hat, muss es auch hier nachbessern.

Bedauerlich ist, dass der Regierungsentwurf bei der Bedarfsbemessung der Produktgruppe 365 – „Tageseinrichtungen für Kinder“ – hinter ursprüngliche Vorstellungen des Finanzministeriums zurückgeht.⁹¹ Zwar beabsichtigt die Regierung, diese Produktgruppe von der Angemessenheitsprüfung freizustellen. Dies gilt uneingeschränkt aber nur für das Ausgangsjahr!⁹²

Sonderbedarfe – Politischer Handlungsspielraum trotz rechnungsgestütztem System

Die Kunst, ein rechnungsgestütztes Bedarfsanalysesystem zu optimieren, besteht darin, besondere Einflussfaktoren bei der Bedarfsanalyse einzusetzen. Dies hat die Folge, dass überdurchschnittliche Ausgaben oder Defizite im Lichte dieser Einflussfaktoren als angemessen anzusehen sind. Die Differenz zwischen tatsächlicher und angemessener Ausgabe wird demzufolge gegen Null tendieren.

Der Mangel Ihres Systems besteht darin, dass der Regierungsentwurf die besonderen Einflussfaktoren bei der Berechnung des eigentlichen Bedarfs nicht berücksichtigt. Statt die kommunalen Defizite anzuerkennen, schmilzt die Berechnung diese um durchschnittlich knapp zehn Prozent ab.

Obwohl die Regierungsbegründung die Sonderbedarfe als Teil der Mindestausstattung ansieht, werden sie nicht metrisch nachvollziehbar aus dem Jahresrechnungsergebnis errechnet. Letztlich beruhen die Sonderbedarfe auf politischer Setzung der Regierung. Die Regierungsbegründung bestätigt selbst diese These: „Jedoch können beispielsweise besonders hohe Ausgaben bzw. niedrige Einnahmen nicht zwingend auf unwirtschaftliches Verhalten, sondern auf die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort zurückzuführen sein. Solche Faktoren, die nicht im Wege der Pauschalierung unberücksichtigt bleiben können, werden als Sonderbedarfe ausgeglichen.“⁹³ Auf diese Weise ist gewährleistet, dass das System in seinem Grundprinzip transparent und nachvollziehbar bleibt und dennoch in der Lage ist, Besonderheiten Rechnung zu tragen.“⁹⁴ Noch deutlicher wird der Verzicht auf Ableitung aus dem Rechnungs-Ist in der Bewertung zur Städtetags-Stellungnahme: „Nicht zuletzt als Korrektiv für die Wirkungen

⁹¹ Es ist ähnlich wie bei den freiwilligen Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport, Umwelt, Naturschutz; wir hatten Sie schon gelobt, jetzt relativiert das HMdF seine Absichten.

⁹² Siehe Regierungsbegründung B II. 4b, S. 34. Wir folgen damit einem Hinweis aus unserer Mitgliedsstadt Darmstadt.

⁹³ Vgl. Regierungsbegründung B II.5, S. 37.

⁹⁴ Vgl. Regierungsbegründung B II. 4b, S. 33.

des Korridorverfahrens werden zu Gunsten der Kommunen Sonderbedarfe anerkannt, deren Notwendigkeit sich aus den statistischen Daten nicht ableiten lässt^{.95} Mit anderen Worten: Das Thüringer Korridormodell rechnet den auf die Rechnung gestützten Kernbedarf herunter, um – zum Teil – Mittel freizulegen für politisch gesetzte Sonderbedarfe. Diese Aussage der Regierungsbegründung ist jedenfalls klar und transparent.

Genau hier liegt ein maßgeblicher Fehler des Systems: Die von der Regierung zutreffend beschriebenen Faktoren müssten dazu führen, das kommunale Defizit in viel höherem Maß als „angemessenen“ Bedarf anzuerkennen. Stattdessen rechnet der Regierungsentwurf das kommunale Defizit als nicht bedarfsangemessen klein, um damit Spielraum für den vom Land gesteuerten Sonderbedarf zu gewinnen.

Vielleicht bedürfte es nicht einmal des Metropolenzuschlags zur Interessenwahrung der kreisfreien Städte, wenn der Regierungsentwurf mittels Korridormodell und Nivellierungshebeseiten den Kernbedarf der kreisfreien Städte nicht extrem herunterrechnete. Der Hessische Städtetag schreibt dies unter Vorbehalt, da er nicht sämtliche Fallvarianten unterschiedlicher Einnahme-/Ausgabesituationen vollständig erfassen kann.

Im Kontext der Ausprägung von Sonderbedarfen stellen sich zwei weitere Fragen:⁹⁶ Warum werden immer nur Einflussfaktoren für einzelne Produktbereiche untersucht, nicht aber auch Einflussbereiche für den Gesamthaushalt ins Auge gefasst? Welche Häufigkeitsausprägungen hat die Regierung zur Bestimmung von Sonderbedarfen veranlasst?

2.4 Qualität statistischer Daten

Die Verantwortung für die Qualität der für die Finanzverteilung eingesetzten Daten trägt das Land. Dies hat der Staatsgerichtshof ausdrücklich festgestellt.

⁹⁵ Bewertung, S. 147.

⁹⁶ Siehe zu diesen Fragen: Stellungnahme Gießen, Seite 3.

Die Entscheidung der Regierung, für ihre Bedarfsermittlung in erster Linie die Rechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes zugrunde zu legen, unterstützt der Hessische Städtetag. Land und Kommunen finden damit die unter den gegebenen Alternativen bestmögliche Datengrundlage.

Nach sieben Jahren Doppik beinhaltet diese Wegsetzung aber eine nicht geringe Zumutung für die hessischen Kommunen. Sie müssen aus doppischen Daten kamerale Statistik⁹⁷ entwickeln. Sie müssen sich trotz ihrer Gestaltungsfreiheit in der Haushaltsführung⁹⁸ einer strengen Ordnung statistischer Meldung fügen. Zweifelsohne kommt auch der kommunalen Seite die Aufgabe zu, die Daten kameral so präzise wie nur möglich zuzuordnen, evtl. Unklarheiten bestehender Vorgaben aufzurufen und auf Beseitigung zu drängen.

Wollte sich die Regierung aus Sicht des Landes mit dem schlichten Hinweis begnügen, es sei kommunale Pflicht, die Daten ordnungsgemäß zu melden, würde das Land damit seiner vom Staatsgerichtshof geforderten Datenerhebungspflicht nicht genügen.⁹⁹

Der Hessische Städtetag unterstreicht aber, dass die Städte der Regierung die Hand zu gemeinsamer Anstrengung bei der Sicherung möglichst einheitlicher und vergleichbarer Daten reichen. Die Städte haben bereits intensiv damit begonnen, gemeinsam mit dem Statistischen Landesamt an einer Optimierung der Datenqualität zu arbeiten. Die Städtetags-Mitglieder wollen den Anforderungen einer Milliarden disponierenden Finanzmittelverteilung nach Kräften gerecht werden. Der Hessische Städtetag rechnet mit Konsens in der Einschätzung: Dem Finanzministerium kommt dabei die Rolle eines aktiven Beteiligten, nicht die Rolle eines Zuschauers zu.

Die Kommunen müssen imstande sein, die Herleitung der Daten aus dem KFA aus der Rechnungsstatistik rechnerisch selbst nachvollziehen zu können (Plausibilitätsprinzip).

⁹⁷ So führt kein Weg daran vorbei, die eigentlich schon zur Seite gelegte kamerale Systematik als Steuerungsgröße ernst zu nehmen und viel Energie darauf zu verwenden, eine "steuerungsgerechte" Zuordnung der kamerale Rechnungsdaten zu veranlassen - ihrerseits generiert aus doppischen Haushaltsdaten! So berechtigt man sich sträuben mag, sich mehr als ein halbes Jahrzehnt nach flächendeckender Einführung doppischer Haushaltsrechnung plötzlich auf kamerale Daten konzentrieren zu müssen: Die steile Karriere der kamerale Rechnungsstatistik zum maßgeblichen Steuerungsmodul für die Finanzverteilung im KFA bedingt einen sachadäquaten Respekt vor deren Bedeutungszuwachs.

⁹⁸ Die Stadt Hanau weist darauf hin, dass interne Leistungsrechnungen nicht beachtet werden mit der Folge, dass Produktbereiche teils zu hoch, teils zu gering belastet werden (Stellungnahme vom 17.3.2015, S. 3)

⁹⁹ Die Aussagen des HMdF sind sehr eindeutig: Frühestens zum Start des kommenden Jahrzehnts wird das Land imstande sein, von der kamerale Rechnungsstatistik abzuweichen und die doppische Rechnungslegung auch der Steuerung für die KFA-Finanzverteilung zugrunde zu legen. Diese zeitliche Verzögerung lastet der Städtetag weder dem HMdF noch dem Statistischem Landesamt an, da beide an bundesweite Vorgaben für die Statistik gebunden sind.

Dazu gehört auch, dass die Regierung ihre Datenbasis vollständig nennt, also alle die Datensätze vorlegt, die sie über die eigentliche Rechnungsstatistik hinaus ihren Berechnungen zugrunde legt. Das gilt zum Beispiel für die eingearbeiteten Hebesätze, die Einwohnerzahlen pp. Der allgemeine Hinweis auf die Statistik genügt hierzu nicht.

2.5 Gegenrechnung des kommunalen Ertrags

Rechnet die Regierungsbegründung den kommunalen Bedarf künstlich nach unten, so rechnet sie gleichzeitig den kommunalen Ertrag künstlich hoch.

Der E-FAG 2016 will den größten Anteil des kommunalen Ertrags – kommunale Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zumindest zum Start 2016 vollständig auch die Realsteuern – dafür einsetzen, den kommunalen Bedarf gegenüber dem Land massiv abzuschmelzen.¹⁰⁰

Die Nivellierungshebesätze sind viel zu hoch angesetzt.¹⁰¹ Für viele Kommunen werden Erträge angesetzt, die diese gar nicht erzielen. Deswegen schlägt der Hessische Städtetag konkret Nivellierungshebesätze vor¹⁰², die niedriger sind als im Regierungsentwurf.¹⁰³

Der Hessische Städtetag ist nicht damit einverstanden, dass die Regierung auf der einen Seite den Ist-Aufwand der Kommunen zur Bedarfsermittlung erheblich abstreicht, gleichzeitig aber den kommunalen Ertrag zu rund 100 Prozent zur Finanzierung heranzieht. Die eigenen kommunalen Deckungsmittel (Erträge aus dem Produktbereich 16 – Allgemeine Finanzwirtschaft – plus Konzessionsabgaben) sollen nach Lesart der Regierungsbegründung in vollem Umfang zur Finanzierung des kommunalen Bedarfs dienen.

Die Bewertung in der Regierungsbegründung bestätigt dies, wenn sie schreibt, die anzurechnenden Deckungsmittel „bilden damit ausschließlich die tatsächlichen

¹⁰⁰ So auch Schwarz, S. 20.

¹⁰¹ Vgl. IHK, S. 23.: „Die geplante Erhöhung der Nivellierungshebesätze im KFA ... lehnt die IHK Arbeitsgemeinschaft ab.“ – mit weiteren Ausführungen, S. 23 f.

¹⁰² Oben Nr. II.4.

¹⁰³ Siehe oben Nr. II 4, zu 2., § 21 und § 27.

Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte ab“¹⁰⁴. Im Klartext heißt dies, dass die kommunalen Deckungsmittel vollständig verbraucht – angerechnet – werden.

Es ist der Regierung zugestanden, dass für die Realsteuern in den Folgejahren gewisse Spielräume entstehen, weil die Nivellierungshebesätze gesetzlich für mutmaßlich fünf Jahre fixiert werden.¹⁰⁵ Insofern verwirklicht der Gesetzgeber einen Minimalkonsens, wenn er an dieser Stelle dem Regierungsvorschlag folgt.

Diese „Spielräume“ gewinnen die Kommunen aber ausschließlich durch Steuerhöhungen, die Bürger und Unternehmen zusätzlich belasten.

Es schafft wenig Anreiz für kommunal Verantwortliche, unpopuläre Hebesatzerhöhungen bei der Bevölkerung und bei Gewerbeunternehmen durchzusetzen, wenn die Mittel unter dem Strich alle beim Land verbleiben.¹⁰⁶ Insoweit ist es wichtig, dass die Nivellierungshebesätze wenigstens nicht ständig an einen höheren Landesdurchschnitt angepasst werden, sondern auf der Grundlage der gewogenen Durchschnittshebesätze im ersten Halbjahr 2014 eingefroren bleiben (§§ 21 Abs. 2 Nr. 1-3, 27 Abs. 2 Nr. 1-3).¹⁰⁷

Ungeklärt ist gerade für die Berechnung des vertikalen Bedarfs noch die Frage, wie sich eine Minderung der Steuererträge zwischen Referenzperiode und Ausgleichsjahr auswirkt. Unbeschadet der Kritik im Übrigen ist es zu vermeiden, dass für das Ausgleichsjahr höhere Steuern angesetzt werden, als sie den Städten und Gemeinden im Ausgleichsjahr zugutekommen.

¹⁰⁴ Bewertung, S. 147.

¹⁰⁵ Vgl. Bewertung, S. 147: Hebesätze werden in den Folgejahren nicht automatisch angepasst.

¹⁰⁶ Besonders hart schlägt sich das bei den Realsteuern nieder, wenn die Nivellierungshebesätze, stets am Durchschnitt ausgerichtet, mit jeder Hebesatzerhöhung nach oben mitwandern. Denn dann legt jede Kommune mit jeder Hebesatzerhöhung allen anderen Kommunen und auch sich selbst die Schlinge um den Hals: Die nächste Hebesatzerhöhung wird fällig, will man nicht mit höheren Einnahmen angesetzt werden als man tatsächlich hat. Als Beispiel mag die Stadt Kassel dienen. Sie liegt an der Spitze der Hebesätze in der nordhessischen Region, erreicht aber nicht den Durchschnitt der kreisfreien Städte, verfehlt also den Nivellierungshebesatz. Soll sie nun ihren Hebesatz auf das Durchschnittsniveau anheben müssen? Damit hebt sie das Durchschnittsniveau aller kreisfreien Städte an, so dass wieder eine weitere Hebesatzerhöhung geboten ist. Soll das Präsidium des Hessischen Städtetages darauf drängen, dass alle fünf kreisfreien Städte den exakt gleichen Hebesatz veranschlagen, um solchen Verwerfungen zu entgehen? Was geschieht eigentlich, wenn z. B. die kreisfreien Städte vereinbaren, ihren Hebesatz auf den Hebesatz des Durchschnitts aller Gemeinden oder auf den Mindesthebesatz zu senken? Dann steigt die Pflicht des Landes zur Auffüllung und somit die Finanzausgleichsmasse kräftig an. Aus einer kreisangehörigen Mitgliedstadt erreicht uns die kritische Frage: Welche Absicht verfolgt das Land damit, die Nivellierungshebesätze noch über den Satz der Konsolidierungsleitlinie (Landesdurchschnitt plus 10 Prozent) zu heben?

¹⁰⁷ Siehe Regierungsbegründung zu § 21, S. 119.

3. Horizontaler Finanzausgleich

3.1 Der Gesetzentwurf muss stärker als bisher geplant die für den vertikalen Finanzausgleich ermittelten tatsächlichen Defizite für den horizontalen Finanzausgleich einrechnen. Damit verändern sich Einwohnergewichtung, Kreis- und Schulumlage.

Einwohnergewichtung

In einem bedarfsgestützten Finanzverteilungssystem kann sich die Regierung nicht den Erkenntnissen verweigern, welche die Überleitung des tatsächlichen Bedarfs auf die gemeindescharfe Einwohnergewichtung bietet. Es wäre ein Bruch in dem auf tatsächlichen Bedarf gestützten System, würde der Gesetzgeber dem Regierungsvorschlag folgend horizontal plötzlich den eben ermittelten tatsächlichen Bedarf unbeachtet lassen und in die alte Schablone des fiktiven Bedarfs für die Berechnung der Schlüsselmassen zurückkehren.

Die rechtliche Einschätzung der Regierungsbegründung zur Position des Hessischen Städtetages („nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs sind keine individuellen Bedarfe einzelner Kommunen zu ermitteln“¹⁰⁸), findet im Urteil keine Stütze. Ein entsprechendes Zitat im Urteil weist der Regierungsentwurf auch nicht aus.

Es schadet der Transparenz und der interkommunalen Gleichbehandlung, wenn das System des E-FAG 2016 zwei Bedarfe aufweist: einen rechnungsgestützten, tatsächlichen Bedarf und einen dem alten System entliehenen, vom Rechnungsergebnis gelösten fiktiven Bedarf.

Ein solches „Zweibedarfesystem“ ist nicht zielführend.

Die Regierung ist mit Recht stolz darauf, im ihrem FAG-System aus dem tatsächlichen Bedarf eine Einwohnergewichtung gruppenbezogen für den horizontalen Finanzausgleich errechnen zu können.

Der Hessische Städtetag anerkennt, dass der Regierung mit dieser Überleitung ein wichtiger Beitrag gelungen ist, die über 80 Jahre alte grundsätzliche Diskussion zur

¹⁰⁸ Vgl. Bewertung, S. 148.

Einwohnergewichtung mit einer aus der Rechnung abgeleiteten und gestützten neuen Komponente zu versehen.¹⁰⁹

Mit den Berechnungen der Regierung lässt sich nicht nur eine Einwohnergewichtung für die jeweilige Gruppe als Durchschnittswert feststellen. Für jede einzelne hessische Gemeinde liegt „gemeindescharf“ deren Einwohnergewichtung aus den vertikal zugrunde gelegten Daten gleichzeitig mit jeder Bedarfsermittlung vor.

Zwar haftet den Ergebnissen der Einwohnergewichtung als Mangel an, was grundsätzlich als Problem jeder rechnungsgestützten Bedarfsermittlung ist:¹¹⁰ Der Gesetzgeber würde aber den Mangel seiner Bedarfsberechnung nicht mindern, sondern verstärken, wenn er die Werte seiner Einwohnergewichtung nur im Durchschnitt der jeweiligen Gruppe beachtet, die gemeindescharfen Werte aber des Weiteren vollständig ignoriert.¹¹¹

Der Hessische Städtetag bezweifelt nicht, dass es eine wichtige Hilfe für Kommunen mit besonderen sozialen Lasten darstellt, wenn der E-FAG nunmehr einen Soziallasten-Ergänzungsansatz vorsieht.

Er bleibt aber dabei, dass es aller Voraussicht nach eine nachhaltigere und transparenter dargestellte Unterstützung für die betroffenen Kommunen bedeuten würde, die Soziallasten im Kernbereich als „Kernbedarf“ vertikal abzubilden und dann entsprechend horizontal aus dem vertikalen Bedarf zu entwickeln.

Für die gegenteilige Auffassung hat die Regierung bisher keine Berechnung nachgewiesen.

Kreis- und Schulumlage

Nicht nachzuvollziehen ist, dass sowohl die Kreisumlage als auch die Schulumlage nach überkommener Lesart behandelt werden sollen. Damit würde der Gesetzgeber einen Bruch seines neuen Systems bewusst einbauen: Die Kreise dürften in Kreis- und Schulumlage freiwillige Leistungen einrechnen, welche die Anerkennung durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag nicht haben. Dasselbe gilt für die Angemessenheitsprüfung der

¹⁰⁹ Das HMdF bereichert die Erkenntnisse aus den frühen 30er Jahren zur Einwohnergewichtung – lange Zeit "Einwohnerveredelung" bezeichnet –, teilweise als Brecht'sches, teilweise als von Popitz'sches Gesetz genannt, in einer für die Finanzwissenschaft bedeutenden Weise.

¹¹⁰ Siehe dazu oben Nr. 2 "Vertikaler Finanzausgleich – Bedarf"

¹¹¹ Vgl. Schwarz, S. 35 f.; Schwarz allgemein zur Einwohnergewichtung, S. 27 ff..

Pflichtaufgaben. Es kann schlechterdings systematisch nicht richtig sein, dass die Kreise "unangemessene" Leistungen, also solche, die durch den Korridor ausgesiebt sind, ihren kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen dürfen.

Kreisumlage

Zur Kreisumlage legt die Regierungsbegründung dar, vorstehender Einwand des Hessischen Städtetages werde nicht praktisch relevant, weil die Kreisumlage in vollem Umfang als Bedarf der kreisangehörigen Gemeinden anerkannt werde. Die Landkreise erführen auch keine unberechtigte Besserstellung gegenüber den kreisfreien Städten, weil ihnen ihre Abstriche aus freiwillig und unangemessen gewerteten Leistungen zugerechnet blieben. Denn die Kreisumlage würde in vollem Umfang das Defizit der kreisangehörigen Gemeinden erhöhen.

Für die einzelne Gemeinde ist die praktische Relevanz auf jeden Fall gegeben. Erhöht ihr Kreis die Kreisumlage, nutzt es ihr nur in einem geringen Betrag, dass ihrer Gruppe die höhere Kreisumlage als Bedarf angerechnet wird. Während sie die zusätzliche Last aus dem Umlagebescheid ihres Landkreises direkt trifft, hilft ihr der für die Gruppe erhöhte Bedarf nur zu einem Bruchteil.

Der Hessische Städtetag akzeptiert nicht, dass die Landkreise ihre Kreisumlagehebesätze jährlich erhöhen dürfen, bis zu einem halben Punkt sogar genehmigungsfrei. Damit würden die Gemeinden ohne sachlichen Grund schlechter gestellt werden als nach bisheriger Praxis: Die Landkreise könnten ihre Kreisumlagevolumina, die strukturell vor 2016 entsprechend der 58er-Regelung des Innenministeriums limitiert waren, schon ab dem Jahr 2017 und noch stärker danach reihenweise überbieten.

Der Hessische Städtetag hält es daher für dringend geboten, dass der Gesetzgeber die einschlägige Vorschrift (§ 50 E-FAG 2015) anders fasst. Die Landkreise dürfen nicht wegen erhöhter Nivellierungshebesätze strukturell besser stehen als nach FAG 2015. Besonders irritiert der Gesetzentwurf die kreisangehörigen Gemeinden, weil er das außergewöhnliche Privileg für die Landkreise vorsieht, mit jährlichen Schritten von einem halben Prozent genehmigungsfrei ihre Hebesätze ad Infinitum auszuweiten.

Der Regierungsentwurf gibt keine einleuchtende Begründung für diese einseitige Bevorzugung der Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden. Sie stellen die

Landkreise damit wesentlich besser als nach FAG 2015 – zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden, die Sie wesentlich schlechter stellen als nach FAG 2015.¹¹²

Es zeigt schon ein weites Entgegenkommen des Hessischen Städtetageses im Kompromissweg bereit zu sein, eine Erhöhung der Kreisumlagehebesätze gegenüber dem Ausgangsjahr um 1,5 Punkte zu ertragen, sofern dafür weitere Voraussetzungen in das E-FAG übernommen werden:

- Die Erhöhungen um einen halben Punkt dürfen nur in Zweijahresschritten erfolgen, so dass frühestens 2021 die Erhöhung um 1,5 Punkte erfolgt sein kann.
- Die Kreisumlage darf nur erhöht werden, wenn dies unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der umlageverpflichteten Gemeinden erfolgt.
- Der Kreisumlagehebesatz ist zu senken, wenn ein höherer Hebesatz nicht mehr zur Finanzierung des Landkreises geboten ist.
- Die nachstehende Städtetags-Position zur Schulumlage ist zu berücksichtigen.

Nicht nachzuvollziehen ist die rechtliche Argumentation in der Regierungsbegründung zur Position des Hessischen Städtetages, es bedeute bezüglich der Landkreise „jede Beschränkung des Hebesatzrechtes einen Eingriff in deren Finanzhoheit“.¹¹³

Die Argumentation zur Finanzhoheit der Landkreise beachtet nicht, dass sich das Aufkommen aus der Kreisumlage nicht nur nach deren Hebesatz richtet. Für das Aufkommen ist das Produkt aus Hebesatz und Umlagegrundlage maßgeblich. Die Umlagegrundlage liegt indessen in der Hand des Landesgesetzgebers: Durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze auch horizontal zugunsten der Landkreise schießt die Umlagegrundlage der Landkreise exorbitant nach oben. Die Regierung kann nur durch eine auf den jeweiligen Landkreis bezogene Reduktion des Hebesatzes im Ausgangsjahr massive Erhöhungen der Kreisumlagevolumen bei sonst konstanten Hebesätzen vermeiden.

¹¹²Die Landkreise haben massiv die Erhöhung der Nivellierungshebesätze gefordert. Sie wollten damit in den Genuss "automatischer" Erhöhung ihres Umlageaufkommens gelangen. Sie ließen sich davon auch nicht abhalten, als der Hessische Städtetag ihnen deutlich erklärte, dass sie damit gegenüber dem Land vertikal den Bedarf der gemeindlichen Gruppen schmälerten.

Die Städte und Gemeinden können aufgrund ihrer prekären Finanzlage diesen Automatismus nicht anerkennen.

Die horizontale Wirkung der zu hoch angesetzten Nivellierungshebesätze muss jedenfalls so weit abgefedert werden, dass die Landkreise auf Dauer an das Umlageaufkommen im Ausgangsjahr begrenzt bleiben.

¹¹³ So aber Bewertung, S. 148. Schwarz, S. 49, tritt dem bei: „Vor dem Hintergrund vorstehender Ausführungen ist daher eine Deckelung einer Kreisumlage verfassungsrechtlich nicht möglich.“ Zu den „vorstehenden Ausführungen“ siehe Schwarz, S. 38 ff.

Damit wird aber auch deutlich: Es wäre ein verfassungsrechtlich nicht zu stützender Widerspruch, dass der Landesgesetzgeber einerseits über die Nivellierungshebesätze das Kreisumlagevolumen beliebig steuern kann. Er könnte die Nivellierungshebesätze ja auch senken!

Andererseits soll es dann aber einen verfassungsrechtlichen Eingriff in die Finanzhoheit der Kreise bedeuten, dass der Gesetzgeber die Kreisumlage deckelt.

Es ist nicht zu erklären, dass bei einem Produkt zweier Faktoren ein Faktor der Disposition des Landesgesetzgebers unterliegen soll, der andere aber nicht.

Unstreitig sollte sein, dass ein Landkreis die Kreisumlage immer nur in den Grenzen seines angemessenen Bedarfs erhöhen darf und berücksichtigen muss, ob die Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden gegeben ist.

In diesem Kontext ist anzusprechen, dass das Finanzministerium den Landkreisen mit einer gesetzlich nicht zu fixierenden und eigentlich der vertikalen Finanzverteilung zuzuordnenden Besserstellung in Bezug auf die die „Nivellierung“ ihrer Umlagen helfen will. Die Landkreise hatten moniert, dass ihr Umlageaufkommen als allgemeines Deckungsmittel unbegrenzt ihren Bedarf mindere und Gleichbehandlung mit den Städten und Gemeinden gefordert, die ihr jenseits der Nivellierungshebesätze generiertes Aufkommen behandeln dürften.¹¹⁴ Die Hebesatzerhöhung der Landkreise bringe diesen also nichts ein, weil zugleich in demselben Maß der Bedarf der Landkreise sinke.

Mit dieser Besserstellung der Landkreise behandelt das Finanzministerium Ungleiches gleich: Ein beim Bürger zu erhebendes Steueraufkommen, das letztlich der kommunalen und sogar der öffentlichen Gemeinschaft insgesamt zugutekommt, ist nicht zu vergleichen mit einer Umlagefinanzierung, die im Blick auf alle Kommunen nur den Charakter einer „inneren Verrechnung“ hat.

Fachlich ist der Vorstoß des Landkreistages auch deshalb nicht zu verstehen, weil er etwas unterstellt, was gesetzlich nicht vorgesehen ist: eine mehr oder weniger kollektive Umlagesatzerhöhung aller Landkreise etwa zu derselben Zeit. Die Bestimmung eines Hebesatzes richtet sich aber jenseits aller oben erörterten Fragen zur Umlageerhöhung immer nach der jeweiligen Finanzlage eines Landkreises. Diese Finanzlage ist innerhalb der Landkreise aber sehr unterschiedlich.

¹¹⁴Die Landkreise stützen diese Position auf Ausführungen in dem von ihnen in Auftrag gegebenen Gutachten, siehe Rödl & Partner, S. 16 f.

Schulumlage

In vielen Punkten klärungsbedürftig sind die Vorgaben des E-FAG 2016 für die Schulumlage, die kostendeckend zu erheben ist. Der Hessische Städtetag fordert, dass die Schulumlage nicht nur so bemessen wird, dass der Aufwand für Schule die obere Grenze für das Umlagevolumen bildet, sondern auch das untere Umlagevolumen damit abzubilden ist. Mehr noch als das FAG 2015 gebietet das neue System, dass strikt Schule nicht durch Kreisumlage und nichtschulische Kreisaufgaben nicht durch Schulumlage finanziert werden. Denn für die Erhöhung und die Senkung von Kreisumlage und Schulumlage gelten unterschiedliche Voraussetzungen.

Der Hessische Städtetag hält es für richtig, dass die Landkreise die Schulumlage hessenweit nach einheitlichen Kriterien transparent und nachvollziehbar berechnen. Findet sich hierzu keine gesetzlichen Regelungen im E-FAG 2016, muss die Regierung auf anderem geeigneten Weg sicherstellen, dass die Landkreise diese Kriterien einhalten.

Berechnet ein Landkreis im Rechnungsjahr die Schulumlage höher als zur Kostendeckung erforderlich, muss der Landkreis zusammen mit der allfälligen Spitzabrechnung eine den Liquiditätsnachteil der umlagepflichtigen Gemeinde ausgleichende Verzinsung aufbringen.

Der Hessische Städtetag fordert den Gesetzgeber dringend auf, nicht den abwegigen Vorschlag zu übernehmen, den der E-FAG 2016 zur Anrechnung der Schulträgeraufgaben¹¹⁵ der Landkreise vorsieht. Der E-FAG 2016 geht davon aus, dass die Landkreise eine Schulumlage erheben dürfen, die sich an den Kosten ihres Haushalts, nicht an den durch Freiwilligkeit und Angemessenheitsprüfung gefilterten Kosten des vertikalen Bedarfs orientiert. Die Landkreise sollen also nach dem Regierungsentwurf horizontal ihre vollen, auch die vom Land als „unangemessen“ angesehenen Kosten abrechnen dürfen. Damit könnten sie auch das von den kreisangehörigen Gemeinden verlangen, was ihnen vertikal als unangemessene Pflichtausgabe oder nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgabe bescheinigt worden ist.¹¹⁶

¹¹⁵ Produktbereich 03

¹¹⁶ Der Hessische Städtetag wirft den hessischen Landkreisen nicht vor, „unwirtschaftlich“ zu handeln. Er stellt nur fest, dass die Regierung nach den Berechnungen des HMdF folgend bei den Landkreisen einen Teil der Ausgaben als pflichtig-unangemessen und nicht zu berücksichtigen freiwillig einstuft. Der Städtetag legt also keinen eigenen Maßstab an, sondern fordert, dass die Regierung folgerichtig ihre eigenen Systemanforderungen umsetzt. Diese besagen nun einmal, dass für die Bedarfsbemessung bei den Landkreisen ein Teil von deren Pflichtausgaben – gemessen an wirtschaftlich handelnden Landkreisen – als „unangemessen“ ausscheidet und ein Teil ihrer freiwilligen Ausgaben nicht dem Bedarf zuzurechnen ist. Will die Regierung dem eigenen System treu sein, muss sie den Bedarf der Landkreise wegen fehlender Angemessenheit der Ausgaben senken, nicht den Bedarf der zur Steuerung gar nicht fähigen umlageverpflichteten kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Dies wird allenfalls dann systemgerecht,¹¹⁷ wenn die Regierung vertikal den Bedarf der Landkreise um unangemessene Pflichtausgaben und nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgaben reduziert und gleichzeitig den Bedarf der umlageverpflichteten Städte und Gemeinden in Höhe ihres Schulumlagevolumens ausweist.

Der Hessische Städtetag erwartet, dass der Gesetzgeber diese fachliche Einschätzung berücksichtigt und die Einordnung des vertikalen Bedarfs im Produktbereich Schule¹¹⁸ systemgerecht umbaut.

Die bisherige Antwort der Regierung zur Stellungnahme des Hessischen Städtetages ist nicht nachzuvollziehen.¹¹⁹ Sie bestätigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden für die unangemessenen pflichtigen und nicht für den anzurechnenden freiwilligen Ausgaben einstehen müssen und fügt hinzu: „Die Gemeinden sind daher künftig stärker gefordert, bei der Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben durch ihren Landkreis darauf zu achten, dass diese wirtschaftlich und sparsam erfolgt“.

Das verblüfft: Die Landkreise geben nicht bedarfsgerechte Mittel aus, die Verantwortung und die Folgen sollen die umlagepflichtigen Gemeinden tragen! Das ist voll und ganz systemwidrig. Das Finanzministerium hat auch in den Vorberatungen keinen Grund für die in diesem Punkt abwegige Regelungsabsicht angegeben.

Es ist zudem offensichtlich kein Scherz, dass die Regierungsbegründung an dieser Stelle eine Art von Rechtsaufsicht der kreisangehörigen Gemeinden über ihre Landkreise konstruiert. Eine Aufforderung, die der Hessische Städtetag unbeschadet seiner Kritik im Übrigen gerne aufgreift.

3.2 Die Ausgleichsrechnung muss sich zugunsten der kreisfreien Städte bei der Bedarfsrechnung und vor allem bei der Ertragsanrechnung verändern.

Nivellierungshebesätze dürfen für die kreisfreien Städte auf dem im Gesetzentwurf für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehenen Niveau angesetzt werden. Mit anderen Worten: Die Nivellierungshebesätze dürfen nicht noch einmal erhöht und gar auf ein Durchschnittsniveau aller hessischen Städte und Gemeinden angehoben werden.

¹¹⁷ Das vom HMdF erarbeitete System ist so aufgebaut, dass unangemessen-pflichtige und nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgaben denjenigen belasten, der den unangemessenen Bedarf verantwortet.

¹¹⁸ Produktbereich 03.

¹¹⁹ Siehe Bewertung S. 148, „2. Horizontaler Finanzausgleich“, dort 4. Absatz.

Dies entspricht proportional etwa den Verhältnissen nach dem gegenwärtig anzuwendenden Recht.¹²⁰ Die gleichhohen Nivellierungshebesätze liegen aktuell nicht nur unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte, sondern auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Es wäre daher kein zutreffendes Argument, wollte man dem Begehren der kreisfreien Städte entgegen halten, zwingende Folge dieser Forderung sei ein Hebesatzniveau im Durchschnitt aller hessischen Städte und Gemeinden.

Bei den kreisfreien Städten verschärfen sich die durch das Korridormodell gegebenen Probleme noch, weil die Vergleichszahl von nur fünf Städten sehr viel leichter statistische Ausreißer produziert als eine größere Zahl von Kommunen. Hinzu kommt die Sonderstellung von Frankfurt am Main als 700.000-Einwohner-Metropole, die in vielerlei Hinsicht andere Strukturen aufweist als die Großstädte Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main.

Würden die Defizite der kreisfreien Städte angemessen(er) bewertet, die Erträge zutreffend gegengerechnet, könnte sich der E-FAG 2015 mutmaßlich einfacher, transparenter, system- und sachgerechter ausgestalten.

Die juristisch und mathematisch große Unbekannte im System ist der Metropolenzuschlag. Es ist nicht klar, ob er genügt, um die Teilschlüsselmasse für die kreisfreie Gruppe im Lot zu halten. Für die kreisfreien Städte ist es unabdingbar, dass ihre Teilschlüsselmasse ein gleichmäßiges Niveau behauptet. Die Teilschlüsselmasse darf nicht wegen hoher Steuererträge einer Stadt ihr angestammtes Niveau unterschreiten.

Nach internen Berechnungen des Hessischen Städtetages¹²¹ entstehen Probleme im System zu Lasten der kreisfreien Städte, falls die Stadt Frankfurt über mehrere Jahre deutlich erhöhte Gewerbesteuererträge aufweist und damit das angemessene Defizit der kreisfreien Gruppe in sehr hohem Maß „aufzehren“ würde.

Zur Lösung des Problems kann wesentlich beitragen, den Gewerbesteuererträgen der Städte für die vertikale Bedarfsbemessung einen längeren Zeitraum zugrunde zu legen. Richtig ist hier der Konjunkturzyklus, also ein Zeitraum von acht Jahren.

Stellt die Regierung das gleichmäßige Niveau der kreisfreien Teilschlüsselmasse durch entsprechende Berechnungen sicher, so muss sie diese Methode mittels untergesetzlicher Regelungen – Verordnung oder Richtlinie – verbindlich festlegen.

¹²⁰ FAG 2015.

¹²¹ Der Wunsch des Hessischen Städtetages an das HMdF, den Fall einer Abundanz der Stadt Frankfurt am Main zu rechnen, hat es damit beantwortet, dass die Berechnungen aus den Mitgliedstädten im Wesentlichen zutreffen.

Die Stadt Frankfurt hat sich selbst intensiv mit den Auswirkungen des Metropolenzuschlags und den Folgewirkungen, vor allem den Fragen der Abundanz auseinandergesetzt. Auf deren Ausführungen nimmt der Hessische Städtetag inhaltlich Bezug.¹²²

3.3 Die Hebesätze müssen in Landkreisen mit Sonderstatusstädten einheitlich gestaltet werden. Übergangsregelungen zu Lasten der Sonderstatusstädte sind insoweit nicht zu akzeptieren.

Sonderstatusstädte

Die Position der Sonderstatusstädte hat sich vom Referentenentwurf zum Regierungsentwurf verschlechtert, weil deren für den Hauptansatz wichtige Einwohnergewichtung (§ 19 Nr. 4 E-FAG 2016) von 159 Prozent auf 158 Prozent zurückgenommen worden ist. Die Regierung hat dies mit einem arithmetischen Vorgang erklärt. Die Berechnung ist nicht anzuzweifeln. Indessen hat der Regierungsentwurf Härten, welche arithmetisch die Landkreise mit Sonderstatusstädten treffen, abgedämmt.¹²³

Schulträger-Sonderstatusstädte

Der E-FAG 2016 beabsichtigt, zu Lasten der Schulträger-Sonderstatusstädte die Kreisumlagehebesätze entgegen der zutreffenden Berechnung des Finanzministeriums höher anzusetzen als für die übrigen Gemeinden in einem Landkreis mit Sonderstatusstadt. Der Regierungsentwurf nennt dafür keinen nachvollziehbaren Grund.¹²⁴

Es ist daher richtig, die Übergangsregelung zur Kreisumlage der kreisangehörigen Schulträgerstädte (§ 67 Abs. 1 E-FAG 2016) zu streichen. Denn anders als bei den Landkreisen bedeutet diese Übergangsregelung keine Ent-, sondern eine zusätzliche Belastung für die Schulträger-Sonderstatusstädte. Die Oberbürgermeisterin/

¹²² Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 4 f.

¹²³ § 65 E-FAG 2015. Den Landkreisen mit Sonderstatusstädten gewährleistet der E-FAG 2016 damit gleich zum Start einen sanften Übergang. Deren Bedarf berücksichtigen die Regierung mit einem höheren Prozentsatz (90 Prozent über 10 Jahre degressiv statt unmittelbar 71 Prozent) als er nach den Erhebungen des Finanzministeriums anzusetzen ist. Für diese Begünstigung der Landkreise gibt es keinen sachlichen Grund.

¹²⁴ So aber E-FAG 2016, Einzelbegründung zu § 67, S. 136: „Um die mit diesen Anpassungen verbundenen Belastungen abzumildern, werden die Hebesatzdifferenzen nicht sofort geschlossen, sondern übergangsweise zu einem Teil beibehalten.“

Oberbürgermeister der Sonderstatusstädte haben dies in einem Schreiben an Finanzminister und finanzpolitische Sprecher unterstrichen.

Es wäre ungerecht, wenn der Gesetzgeber den Landkreisen mit Sonderstatusstädten erhebliche Erleichterungen verschafft und gleichzeitig für die sehenden Augen vorgesehene Ungleichbehandlung der Sonderstatusstädte nicht einmal eine gesetzliche Endfrist einbaut.

Angesichts der eindeutigen, innerhalb des Systems konformen Berechnung könnte die Regierung ihr Ziel einer Übergangsregelung auch dadurch verwirklichen, dass der E-FAG 2016 die Einführung einheitlicher Hebesätze mit einem festen Datum verknüpft (zum Beispiel 1.1.2019). Der Hessische Städtetag kann im Licht der vom Regierungsentwurf beabsichtigten Abmilderung des Übergangs nicht gut nachvollziehen, dass die Schulträger-Sonderstatusstädte zunächst fünf Jahre bis zur ersten Überprüfung abwarten sollen, bis der Landtag dann im Zuge der Evaluierung – vielleicht – die Lücke zu zwei Dritteln schließen wird¹²⁵. Der Hessische Städtetag sieht in dieser Frage keine Notwendigkeit für eine Evaluation und weitere Zwischenschritte angesichts des Ergebnisses der Rechnung des Finanzministeriums: Lückenschluss ist vollständig und unverzüglich geboten.

Zusätzlichen Grund, dem Begehren der Sonderstatusstädte zu folgen, gibt der Regierungsentwurf. Er enthält eine unangenehme Überraschung für die Sonderstatusstädte. Ihre Einwohnergewichtung verschiebt sich aus arithmetischen Gründen von 159 Punkten wie bisher errechnet auf nur noch 158 Punkte.¹²⁶ Diese auf den ersten Blick geringfügige Änderung hat erhebliche Folgen. Die Stadt Fulda zum Beispiel hat nachgeprüft, wie sich die veränderte Gewichtung auf ihre Zuweisungen auswirkt. Sie ermittelt einen Verlust von rund einer halben Million Euro pro Jahr!

Diese durch das „Gesetz der Arithmetik“ veranlasste Gewichtung bietet Grund, der Arithmetik auch bei den Hebesätzen zum Erfolg zu verhelfen. Arithmetisch korrekt sind einheitliche Hebesätze für alle Kommunen eines Landkreises mit Schulträger-Sonderstatus-Städten.¹²⁷

¹²⁵ So aber E-FAG 2016, Einzelbegründung zu § 67, S. 136.

¹²⁶ Veränderung zu Lasten der Einwohnergewichtung der Sonderstatusstädte (siehe Bewertung, S. 149) von bisher 139 Prozent auf nunmehr 138 Prozent. Dort folgt der E-FAG strenger Arithmetik.

¹²⁷ Die Oberbürgermeister/in der Sonderstatusstädte haben dies in einem Schreiben an Finanzminister und finanzpolitische Sprecher unterstrichen.

Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft

Es ist nicht notwendig, zugleich mit der Änderung für die Schulträgerstädte auch die Übergangsbestimmung bezüglich der Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft (§ 67 Abs. 2 E-FAG 2016) zu ändern.

Sollte der Landtag Wert darauf legen, die Hebesätze in Bezug auf alle Sonderstatusstädte jeweils kreisweit einheitlich zu gestalten, so hat der Hessische Städtetag dazu einen Kompromissvorschlag:

Die Sonderstatusstädte sollen über die Zuständigkeit für ihre Schulträgerschaft eigenverantwortlich und ohne Zustimmungserfordernis Dritter bestimmen können. Es liegt im Interesse des Landes, wenn alle sieben Sonderstatusstädte für ihre wichtigen Aufgaben einheitliche Zuständigkeiten hätten.

Bei Wegfall des § 67 Abs. 1 E-FAG 2016 könnte der Städtetag dem Gesamtpaket zustimmen. Voraussetzung ist, dass die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft einseitig ohne Zustimmungserfordernis von Land oder Landkreis auf Schulträgerschaft optieren dürfen. Ferner müssen sie Anspruch auf kostendeckende Gastschulbeiträge erlangen und ihnen muss eine zehnjährige Übergangsfrist zur Abmilderung von Härten analog ihren Landkreisen bewilligt werden.

Gastschulbeiträge

Der Hessische Städtetag hält es für unumgänglich, in den E-FAG 2016 eine Vorschrift über Gastschulbeiträge aufzunehmen. Diese Gastschulbeiträge müssen die vollen Kosten der Schulträger decken, welche die Gastschüler aufnehmen.¹²⁸

Sogar die Rechnungswege des Thüringer Korridormodells unterstreichen letztlich die Notwendigkeit von Gastschulbeiträgen. Sonst werden durch Gastschulbeiträge nicht gedeckte Defizite als unangemessen hoch gewertet. Sie mindern bei den aufnehmenden Schulträgern zu alledem auch noch das angemessene Defizit.

Die Federführung für die Gastschulbeiträge liegt richtigerweise künftig beim Finanzministerium. Die Höhe der Gastschulbeiträge darf angesichts der systematischen Erfordernisse des vertikalen Finanzausgleichs nicht mehr im Regelwerk zur Schule und nicht länger in Federführung des Kultusministeriums festgelegt werden.

¹²⁸ Das neue System eines rechnungsgestützten kommunalen Finanzausgleichs zwingt dazu, dass Gastschulbeiträge die vollen Kosten deckend angesetzt werden. Das fordert der Hessische Städtetag bekanntlich schon seit vielen Jahren. Die Forderung bestand lange, bevor der Staatsgerichtshof die rechnungsgestützte Bedarfsanalyse vorgegeben hat.

Wohl auf einem Missverständnis beruht die Erwiderung der Regierung zu den Gastschulbeiträgen. Sie widerspricht der Absicht, die Schulumlage durch Gastschulbeiträge zu ersetzen.¹²⁹

Der Städtetag hat aber an keiner Stelle einen solchen abwegigen Vorschlag unterbreitet. Kostendeckende Gastschulbeiträge sind vielmehr der einzige gerechte Weg, die zur Schulumlage verpflichteten Gemeinden von Aufwendungen fernzuhalten, die Schüler außerhalb ihres Gebietsbereichs veranlassen. Sie sind auch der einzige gerechte Weg um Ersparnisse bei der Schulumlage aufzufüllen, die dadurch entstehen, dass Schüler der kreisangehörigen Gemeinden in Nachbarkommunen beschult werden.

Absenken der Kreisumlage für Sonderstatusstädte auf 56,5 Prozent¹³⁰

Es ist nicht sachgerecht, die Kreisumlage der Sonderstatusstädte lediglich um 43,5 Prozent abzusenken. Damit wird die Leistung der Sonderstatusstädte dafür, dass sie sonst bei kreisangehörigen Gemeinden von den Landkreisen übernommene Aufgaben zu erledigen haben, nicht vollständig berücksichtigt. Die Regierungsbegründung beruft sich auf ein neun Jahre altes Gutachten,¹³¹ dessen Gründe nicht hinreichen, die Kreisumlage zu Lasten der Sonderstatusstädte geringer als zu 50 Prozent abzusenken.¹³²

¹²⁹ Siehe Bewertung, S. 148 f. Dort verteidigt die Regierung vor allem den redistributiven und finanzkraftbezogenen Charakter der Schulumlage.

Richtig ist, dass Kämmerer-Fachleute im Hessischen Städtetag darüber nachgedacht haben, die Schulumlage nach KAG zu bemessen. Dies hätte zunächst den Vorteil einer klareren Abrechnung, Transparenz und Folgerichtigkeit im Gesamtsystem. Ob der Schulumlage ihre Finanzkraftorientierung zu nehmen ist, muss man getrennt hiervon erörtern. Bemessung der Schulumlage nach KAG und Finanzkraftorientierung wären ohne weiteres zu kombinieren.

¹³⁰ Siehe § 50 Abs. 2 Satz 2 E-FAG 2016, dazu die Regierungsbegründung, D IV. 2., S. 96 f.

¹³¹ Regierungsbegründung, D IV. 2., S. 96 f.. Das Gutachten hat der Präsident des Hessischen Rechnungshofes – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften erstellt. Der Hessische Städtetag hat die Ergebnisse des Gutachtens Gründen infrage gestellt, die heute noch immer richtig sind.

¹³² Die Regierungsbegründung, D IV. 2., S. 97, stellt immerhin auf die Anwendung der Hebesatzermäßigung nur in der Anfangsphase ab: „Die damaligen Feststellungen werden als taugliche Basis angesehen, in der Anfangsphase des neuen Ausgleichssystems sachgerechte Finanzbeziehungen zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Sonderstatusstädten herzustellen.“

Dies lässt erwarten, dass die Regierung dem Gesetzgeber sehr zeitnah eine für die Sonderstatusstädte günstigere Hebesatzermäßigung vorschlägt, wenn erwartungsgemäß die Überörtliche Prüfung nach neuer Untersuchung der Sonderstaus-Aufgaben zu einem für die Sonderstatusstädte sachgerechten und im Ergebnis gegenüber der alten Prüfung aus 2006 günstigeren Ergebnis kommt. Die Überprüfung steht sehr zeitnah für 2015/2016 auf dem Programm.

3.4 Die sog. "Solidaritätsumlage" ist ein ungeeignetes und verfassungsrechtlich fragwürdiges Instrument des horizontalen Finanzausgleichs.

Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage, genannt „Solidaritätsumlage“, ist verfassungsrechtlich bedenklich.¹³³ Die IHK Arbeitsgemeinschaft sieht sie „grundsätzlich kritisch“, hat „verfassungsrechtliche Bedenken“ und betrachtet sie als „eine dem Leistungsprinzip widersprechende Umlage“.¹³⁴

Finanzschwächeren Kommunen zu helfen, ist eine dem Land nach der Finanzausstattungsgarantie der Hessischen Verfassung (Art. 137 Abs. 5 HV) zukommende Pflicht. Ihr wird das Land nur mit dem Einsatz eigener originärer Landesmittel gerecht.

Solidarischer Ausgleich ist dem hessischen Finanzausgleichssystem von der ersten Stunde an eigen. Sowohl Zuweisungen als auch Umlagen berechnet das hessische Finanzausgleichssystem immer schon finanzkraftorientiert.¹³⁵ Kreisangehörige Gemeinden zahlen solidarisch mehr Kreis- und Schulumlage, als es dem Rückfluss tatsächlicher Leistungen des Landkreises für ihren Ort entspricht. Eine typisches Beispiel für traditionell wirkende Solidarität ist die Vorschrift zu Zuwendungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse. Auch bei diesen Leistungen wird die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde berücksichtigt. Mit anderen Worten: Bei sonst gleichen Zuwendungsvoraussetzungen bekommt die Gemeinde höhere Zuweisungen, die eine geringere Finanzkraft hat (§ 56 Satz 1 E-FAG 2015).¹³⁶

¹³³ Dies bestätigt Schwarz, S. 50 ff.

Schwarz kommt zu folgendem Ergebnis, S. 63: „Die Erhebung einer an das Merkmal der Abundanz anknüpfenden Solidarumlage verstößt zum einen gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Daneben stellt sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit dar, weil die Gefahr besteht, dass auf der Grundlage fiktiver Steuereinnahmen reale Mittel entzogen werden können, über die die abundante Gemeinde gar nicht verfügt, weil sie sie nicht vereinnahmt hat. Zu-letzt ist die Erhebung einer Abundanzumlage auch nicht mit der verfassungsrechtlichen Verbürgung der Hebesatzrechte in Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG zu vereinbaren, weil sie die damit verbürgte Autonomie in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt.“

¹³⁴ Diese Zitate finden sich bei IHK, S. 26.

¹³⁵ Besondere Wirkung entfalten gerade für die einkommensteuerstarken Kommunen in Hessen die Kappungsgrenzen bei der Einkommensteuer.

¹³⁶ **§ 56 Zuwendungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse**

„Soweit das Land außerhalb dieses Gesetzes aufgrund besonderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts Mittel für zweckgebundene Zuwendungen an kommunale Empfänger vorsieht, sollen bei der Zuwendung deren finanzielle Leistungsfähigkeit und ihre Stellung im Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt werden. ...“

Die Vorschrift entspricht fast wörtlich der Bestimmung des § 41 FAG 2015. Neben einer kleinen redaktionellen Änderung besteht der Unterschied vor allem darin, dass aus einer Muss- eine Sollvorschrift geworden ist. Das HMdF sollte darlegen, welche inhaltlichen Folgen es für die Bewilligungspraxis sieht, wenn aus der bisherigen Muss- eine Sollvorschrift wird.

Regelmäßig liegen die abundanten Gemeinden in jenen Landkreisen, die auch LWV- und Krankenhausumlage finanzkraftorientiert zahlen. Hier finanzieren die abundanten Gemeinden mittelbar solidarisch mit. Für Gemeinden in der Region Rhein-Main kommt noch die Regionalumlage hinzu, die ebenfalls finanzkraftorientiert zu leisten ist.

Der Hessische Städtetag hält es für sachgerecht, wenn die Regierung einen jährlichen Solidaritätsbericht erstellen würde. Darin sollte dargestellt werden, in welchem Umfang jährlich die finanzstärkeren Gemeinden die finanzschwachen Kommunen solidarisch unterstützen respektive wegen ihrer besseren Finanzausstattung nicht oder in geringerem Maß in den Genuss von Mitteln Dritter (Land, Bund, Europa pp.) gelangen.

Abundanz darf in einem bedarfsgestützten System nicht alleine an der Ertragskraft einer Gemeinde bemessen werden, sondern an der Relation ihrer Ertragskraft zu ihrem **realen individuellen** Bedarf. Der Hinweis darauf, dass dem Ertrag der Gemeinde ihre aus dem Bedarf entwickelte Einwohnergewichtung als wesentlicher Faktor im horizontalen Finanzausgleich entgegengestellt werde, verkennt, dass die Einwohnergewichtung gruppenbezogen, der Ertrag hingegen individual-gemeindebezogen ermittelt wird. Dies stellt im Ergebnis auch die Erwiderung der Regierung nicht infrage.¹³⁷

Das Problem des Regierungsentwurfs ist die Asymmetrie im Vergleich zur Abundanz: gruppenbezogene Einwohnergewichtung gegen individualbezogene Ertragsgewichtung. Der E-FAG 2016 betont etwa als Begründung für den Wegfall bestimmter besonderer Finanzausweisungen, diese hätten angesichts ihrer nur teilweise bedarfsdeckenden Wirkung keinen Platz mehr im bedarfsgestützten System. Gleichzeitig wird genau dieses Element der rechnungsgestützten Bedarfsermittlung bei der Einwohnergewichtung nicht hinreichend beachtet.

Der in der gemeindescharf ermittelten Einwohnergewichtung zum Ausdruck kommende tatsächliche Bedarf einer Kommune ist nach Durchlaufen von Pflichtgradüberprüfung und Korridor zertifiziert¹³⁸: Das nach dem Korridor bestehende Defizit einer Stadt ist auch nach Lesart der Regierungsbegründung „angemessen“. Will der Gesetzgeber folgerichtig und systemgerecht entscheiden, muss er eine gemeindescharfe Einwohnergewichtung

¹³⁷ In dieser Argumentation in der Erwiderung noch einmal vom Land unterstrichen, Bewertung S. 149.

¹³⁸ Auch hier stellt der Hessische Städtetag klar: Er argumentiert auf dem Pfad der Folgerichtigkeit in dem vom HMdF gewählten System. Dies geschieht unbeschadet seiner Kritik an Korridor- und Freiwilligkeitsfilter.

vornehmen, weil dem System ja eine auf jede Gemeinde bezogene Angemessenheitsprüfung vorausgegangen ist. Es ist deshalb nicht folgerichtig, eine Gemeinde im horizontalen Finanzausgleich nur mit dem Durchschnittsmaß der Gruppe anzusetzen.

3.5 Im Gesetzentwurf muss klargestellt werden, dass der "Übergangsfonds" nicht aus kommunalen Mitteln finanziert wird.

Der Übergangsfonds ist aus originären Landesmitteln zu finanzieren.

Grundsätzlich ist der Übergangsfonds ein geeignetes Mittel, Härten im Wechsel vom FAG 2015 zum FAG 2016 zu mildern.

Allerdings ist es bisher trotz intensiver Nachfragen in den Lenkungs- und Arbeitsgremien unter Federführung des Finanzministeriums nicht sicher, dass der Übergangsfonds sich nicht aus kommunalen Finanzmitteln speist. Diese Frage muss ganz grundsätzlich im Gesetzgebungsverfahren geklärt werden. Es wird nicht ausreichen, dies Jahr für Jahr lediglich in den Chefgesprächen zum Thema haben.

3.6 Die verschiedentlich zugunsten des ländlichen Raums gesetzten Akzente durch Leistungen für Belastungsausgleich Demografie pp. bedürfen einer analogen Berücksichtigung der Anliegen im Ballungsraum.

Der Regierungsentwurf begründet nicht gut, warum die Regierung nicht neben den Sonderbedarfen für schrumpfenden Städte und Gemeinden auch einen Sonderbedarf für wachsende Gemeinden anerkennt und dieses Wachstum dann auch im horizontalen Finanzausgleich berücksichtigt.

So muss der Gesetzgeber u. a. daran denken, dass die Kaufkraft im Ballungsraum angesichts hoher Immobilien- und Baupreise, hoher Personalkosten pp. geringer, der Sozialkostenindex höher ist als im ländlichen Raum.

Weitere Gesprächsbereitschaft gegenüber Landtag und Landesregierung

Der Hessische Städtetag hofft und erwartet, dass Landtag und Landesregierung seine Änderungsvorstellungen berücksichtigt.

Zu weiteren Gesprächen und Verhandlungen bleibt der Städtetag gerne bereit!

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', written in a cursive style.

Dr. Jürgen Dieter
Direktor

PETER ZIELINSKI
ERSTER KREISBEIGEORDNETER DES VOGELSBERGBKREISES

GOLDHELG 20
36341 LAUTERBACH
TEL. 0 66 41 9 77-3 19
FAX 0 66 41 9 77-53 07
1KB@VOGELSBERGBKREIS.DE

03. Juni 2015

Hessischer Landtag
Herrn Hans Otto Zinßer
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 17. Juni 2015
Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Zinßer,

ich teile grundsätzlich die Position des Hessischen Landkreistages (HLT) zum dem Thema
„Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen ab dem Jahr 2016“.
Die Ausführungen des HLT werden mit der Stellungnahme des Vogelsbergkreises, welche ich
Ihnen Vorab in der Anlage übersende, auf den Vogelsbergkreis übertragen und veranschaulicht.

Mit freundlichen Grüßen



Der Vogelsbergkreis erwirtschaftet seit 1997 **ununterbrochen** Fehlbeträge in einer Größenordnung zwischen **1,5 und 18,3 Millionen Euro jährlich**. Daraus ist ein riesiger Kassenkreditberg entstanden, der nur dank der Initiative des Landes „Kommunaler Schutzschirm“ noch nicht wieder die 100-Millionen-Euro-Grenze erreicht hat, das erwarten wir aber für 2016. Diesen aufgelaufenen und bis mindestens 2020 weiter zunehmenden **Konsumschulden** steht ein jährliches ordentliches Haushaltsvolumen von ca. 150 Millionen Euro gegenüber – nur um die Relationen zu verdeutlichen, von denen hier die Rede ist – **nur jeder dritte Euro, den der Vogelsbergkreis für die Unterhaltung der Schulen und Kreisstraßen, für Sozialhilfe, Jugendhilfe, Schülerbeförderung, die laufende Sicherstellung der Krankenhausversorgung und das spärliche ÖPNV-Angebot ausgibt, ist auch erwirtschaftet**. Ich rede dabei wohlgermerkt vom laufenden Aufwand, nicht etwa von Investitionen. Die nämlich finanzieren wir seit 1997 ausschließlich, d.h. zu 100 % mit Kreditaufnahmen und die dafür aufgelaufenen Kredite sind in den genannten 100 Millionen Euro natürlich nicht enthalten.

Vor diesem Hintergrund müssen wir das bewerten, was die Landesregierung als Vorschlag für eine – ich zitiere Finanzminister Dr. Schäfer – *auskömmliche und bedarfsgerechte Gestaltung des KFA, ausgewogene Verteilung in allen Regionen Hessens, faire Verteilung der Finanzmittel, Zukunftssicherheit für die Kommunen* vorschlägt. Der Vogelsbergkreis wird von Herrn Dr. Schäfer stets ausdrücklich zu den **Gewinnern** der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs gezählt, wohl deshalb weil er nach der Probeberechnung auf der Basis der Steuereinnahmen 2014 rund eine halbe Million Euro jährlich mehr erhalten soll.

Nun wissen wir alle, dass 2014 und 2015 richtig „fette“ Jahre für das Land und die Kommunen waren, die Steuereinnahmen erreichten in Hessen Rekordniveau. Daher enthält der Vorschlag, über den hier gestritten wird, ja auch eine eingebaute Bremse: zwar orientiert sich das Volumen 2016 an der bisherigen Finanzausgleichsmasse, zukünftig sollen die Kommunen an einem eventuellen Zuwachs des Steueraufkommens aber nur noch zu einem Drittel partizipieren. Wenn wir dies in den Kontext der eingangs geschilderten Situation des Vogelsbergkreises stellen, wird hoffentlich klar, warum wir im Vogelsbergkreis mit dem Vorschlag der Landesregierung nicht zufrieden sein können. Eine halbe Million Euro mehr Einnahmen sind da höchstens der vielzitierte Tropfen auf den heißen Stein, keineswegs aber eine „auskömmliche und bedarfsgerechte Finanzgestaltung, auch keine ausgewogene regionale, faire Verteilung und schon gar kein Garant für Zukunftssicherheit, wie es der von Herrn Dr. Schäfer formulierte und im Übrigen ja auch vom Hessischen Staatsgerichtshof vorgegebene Anspruch ist. Genau das aber muss Ziel einer Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs sein.

Man könnte mir jetzt vorhalten, der Vogelsbergkreis habe da ja wohl in den letzten 20 Jahren eindeutig über seine Verhältnisse gelebt oder anders gesagt, sich bei der Wahrnehmung der vorgegebenen Aufgaben offensichtlich über lange Zeit unwirtschaftlich verhalten. Allerdings konnte dies weder in den zahlreichen überörtlichen Prüfungen des Landesrechnungshofes nachgewiesen werden noch durch die

Kommunalaufsicht, die in jedem Jahr Einfluss auf die Haushaltspläne des Kreises genommen und diese schließlich jeweils genehmigt hat. Wenn also so kenntnisreiche, qualifizierte und mit den erforderlichen Möglichkeiten ausgestattete Institutionen wie das Innenministerium und der Landesrechnungshof letztlich keine Möglichkeiten hatten, diese Misere abzuwenden oder nachhaltig zu beeinflussen, darf man annehmen, dass es eben doch eher an der strukturellen Finanzausstattung als am eigenen Wirtschaften liegen muss, dass der Vogelsbergkreis finanziell da steht wo er steht. Wenn jetzt aber die statistisch erfassten Ausgaben der letzten Jahre – nach 20 Jahren strenger Haushaltskonsolidierung – als Grundlage genommen werden, diese dann auch noch auf einen immer unter 100 % liegenden, so genannten Durchschnittswert pro Kopf heruntergerechnet werden, kann das die Anforderungen an eine faire, ausgewogene Finanzausstattung nicht erfüllen.

Und daher richtet sich unsere Kritik vor allem gegen

1. die nach unserer Ansicht unsachgemäße Verminderung des anzuerkennenden kommunalen Bedarfs von mehr als einer Milliarde Euro über die sogenannte „Korridorisierung“, zusammen mit dem gewählten Verfahren zur Identifizierung wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung ausschließlich mittels einwohnerbezogener Durchschnittswerte,
2. die nicht nachvollziehbare Methodik zur Feststellung der Anteile von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben und des daran jeweils geknüpften Finanzbedarfs und
3. die Ermittlung der sogenannten „Verstetigungsgröße“ durch eine Drittelung der zukünftigen Steuerzuwächse und die Vollanrechnung der zum Zwecke kommunaler Entlastung gewährten Zuweisungen Dritter.

Zu 1.:

Das angewendete Korridorverfahren erfüllt nach unserer Überzeugung nicht die Vorgabe, unwirtschaftlich arbeitende Kommunen zu identifizieren, weil ein einheitlicher pro-Kopf-Durchschnitt bei den in Hessens Landkreisen und Kommunen vorhandenen regionalen und sozialräumlichen Unterschieden keine geeignete Messgröße ist. *Ich darf dazu die Verhältnisse im Vogelsbergkreis vor Augen führen: der Vogelsbergkreis umfasst eine Fläche von 1.500 Quadratkilometern, das ist ziemlich genau die Fläche der Landkreise Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Groß-Gerau und Hochtaunuskreis zusammengenommen. Ich habe diese 4 Kreise bewusst gewählt, denn das sind die 4 hessischen Landkreise mit der höchsten Einwohnerdichte (zwischen 1.017 und 473 EW/km²). Der Vogelsbergkreis ist am anderen Ende der Skala der Landkreis mit der niedrigsten Einwohnerdichte von 72 EW/km². Aufgaben wie Schülerbeförderung, ÖPNV, Kreisstraßenunterhaltung (ein weit verzweigtes Netz von über 300 km) sind da um vieles aufwändiger als in einer kleinen Fläche. Und die Lasten müssen auf wesentlich weniger Einwohner verteilt werden. Daher liegt der Preis für die Ver- und Entsorgung mit Trinkwasser in*

manchen Vogelsberger Gemeinden pro Kopf 3 mal so hoch wie in der Stadt Frankfurt, obwohl das Trinkwasser jeweils aus dem Vogelsbergkreis kommt.

Dies berücksichtigt, müsste der gewählte Korridor, wenn man grundsätzlich bei diesem Verfahren bliebe, in jedem Fall eine veränderte Spreizung erfahren, bei der der 100%-Durchschnitts den Mittelwert und nicht die Obergrenze bildet.

Zu 2.:

Der Staatsgerichtshof hat vorgegeben, dass die Kommunen vom Land finanziell in die Lage versetzt werden müssen, mindestens ihre Pflichtaufgaben und einen gewissen Grad freiwilliger Aufgaben zu erfüllen. Dies setzt voraus, dass der Finanzbedarf für die Pflichtaufgaben bekannt ist. Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Schätzung der Anteile je Produktbereich genügt den verfassungsrechtlichen Ansprüchen nicht. Dies leiten wir aus den Ergebnissen sowie einigen sehr allgemein gehaltenen Erläuterungen zum Verfahren ab, die Methodik der Ermittlung wurde trotz vieler Nachfragen bisher nicht offen gelegt. Jedenfalls entspricht das Ergebnis für unseren Kreis bei weitem nicht den in den letzten 20 Jahren mit der Kommunalaufsicht einvernehmlich bestimmten Anteilen an freiwilligen Leistungen, die jeweils den Haushaltsgenehmigungen zugrunde lagen.

Zu 3.:

Die Entkopplung der Finanzausgleichsmasse von der Steuerverbundmasse verstößt gegen den in Rechtsprechung und Verfassungsrecht verankerten Grundsatz der Verteilungssymmetrie der Finanzmittel und stellt alles andere als eine faire Verteilung dar. Daneben stellt die Regelung, auch explizit zur Entlastung der Kommunen dienende, von dritter Seite gewährte Finanzmittel vollständig als Deckungsmittel anzurechnen, eine nicht hinnehmbare Benachteiligung und ein Unterlaufen der beabsichtigten Wirkung dar.

Allein diese drei wesentlichen Kritikpunkte, bezogen auf die Situation des Vogelsbergkreises, sollten verdeutlichen, dass der vorliegende Gesetzentwurf der vom Staatsgerichtshof vorgegebenen Qualität nicht genügt. Wir fordern eine angemessenere Ermittlung des kommunalen Bedarfs unter Berücksichtigung der teilweise bereits seit vielen Jahren unauskömmlichen Finanzausstattung, orientiert an sachlich passenden Bezugsgrößen oder hilfsweise wenigstens an einem wesentlich fairer ermittelten Durchschnittskorridor sowie eine faire Teilhabe an ergänzenden Finanzmitteln, die explizit zur kommunalen Entlastung bestimmt sind und eine faire Beteiligung an künftigen Steuerzuwächsen.

gez.

Stiebing

Rechnungsfehlbeträge Vogelsbergkreis seit 1997:

Hj.	Fehlbetrag VWH	davon Fehlbeträge aus Vorjahren	jahresbezogener Fehlbetrag	nicht veranschlagte Altfehlbeträge
1997	4.813,3	0,00	4.813,3	2.904,6
1998	4.939,2	2.904,6	2.034,6	4.813,3
1999	11.755,8	9.752,5	2.003,4	0,0
2000	10.912,0	11.755,8	0,0	0,0
2001	0,0	2.457,6	0,0	8.454,4
2002	11.776,5	8.454,4	3.322,1	0,0
2003	4.069,7	0,0	4.069,7	11.776,5
2004	24.112,9	11.776,5	12.336,5	4.069,7
2005	41.422,8	28.182,6	13.240,2	0,0
2006	53.079,2	41.422,8	11.656,5	0,0
2007	56.513,7	53.079,3	3.434,5	0,0
2008	65.032,7	56.513,7	8.519,0	0,0

(alle Beträge sind in TEuro angegeben)

Hj.	ordentliches Ergebnis	außerordentl. Ergebnis	saldierte JErgebnisse	Aufstellungsbeschluss KA	Prüfungsbescheid RPA	Vorlagebeschluss KA	Beschluss KT
1	2	3	4	5	6	7	8
2009	- 5.441	- 146	- 5.587	15.03.2012	01.03.2013	14.03.2013	21.03.2013
2010	- 12.597	- 249	- 18.433	16.04.2013	13.02.2015	22.04.2015	-
2011	- 13.729	- 4.572	- 36.734	21.08.2013	-	-	-
2012	- 7.805	- 7.116	- 51.655	20.03.2014	-	-	-
2013	- 5.659	30.337	- 26.977	10.11.2014	-	-	-
2014	-1.491	- 2.599	- 31.067	20.05.2015			
2015	-7.677	-	- 38.744	HH			

(alle Beträge in TEUR)

Schriftliche Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Hessen

Drucksache 19/1853

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 17. Juni 2015

im Hessischen Landtag

von

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup

Witten, im Juni 2015

Zusammenfassung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen stellt mit dem Modell der Bedarfsermittlung einen richtigen Schritt dar. Das Modell macht die Kommunen und Gemeindeverbände ein Stück weit unabhängiger von den Landesfinanzen und der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung. Dennoch wird dies auch zukünftig die hessischen Kommunen nicht von ihrer strukturellen Unterfinanzierung im Hinblick auf zurückgestauter Investitionen und notwendiger weiterer öffentlicher Ausgaben befreien. Dazu ist im Rahmen der föderalen Finanzverfassung in Deutschland eine grundsätzlich veränderte Steuerpolitik notwendig. Die Steuern müssen in diesem Kontext insgesamt erhöht und speziell für die Gemeinden eine kommunale Gemeindefinanzsteuer eingeführt und nicht zuletzt der Länderfinanzausgleich im Sinne schwacher Länder und Kommunen nachhaltig verbessert werden. Zu all dem schweigt sich das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen (sog. „Alsfeld-Urteil vom 21. Mai 2013) aus und ist realiter insofern ökonomisch enttäuschend.

1. Aufgabenstellung

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (StGH) hat wesentliche Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes von 2011 (FAGÄG 2011) für *verfassungswidrig* erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis spätestens 2016 in Hessen den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) verfassungskonform neu zu regeln.

Der KFA basierte bislang auf einem *Verbundquoten-Modell*, das von vielen Bundesländern angewandt wird, und das die Kommunen mit 23 v.H. an bestimmten Steueranteilen des Landes beteiligt. Mit dem FAGÄG wurden 2011 verschiedene Korrekturen innerhalb und außerhalb der Steuerverbundmasse im Finanzausgleich zum Vorteil des Landes vorgenommen und noch durch die Einführung einer Kompensationsumlage der kreisangehörigen Gemeinden zu Gunsten der kreisfreien Städte und der Landkreise ergänzt.

Gemäß Urteil des StGH vom 21. Mai 2013 verletzen die Modifizierungen das kommunale Selbstverwaltungsrecht und das daraus abzuleitende Recht auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung. Die Kommunen, so das Gericht, müssen in der Lage sein, neben ihren *Pflichtaufgaben* auch ein *Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben* wahrnehmen zu können. Und selbst über die Mindestausstattung hinaus, haben die Kommunen einen, allerdings von der *Finanzkraft des Landes* abhängigen, weitergehenden Anspruch auf eine adäquate Finanzausstattung.

Das Urteil des StGH verlangt dabei nicht nur einen aufgabengerechten *vertikalen Finanzausgleich* zwischen Land und Kommunen, sondern auch im *horizontalen Finanzausgleich* auf die spezifischen Bedarfslagen der einzelnen Kommunen Rücksicht zu nehmen bzw. einen sachgerechten Ausgleich zu schaffen.

Der StGH hält dabei die eingeforderte *Bedarfsanalyse* für schwierig und komplex und der *Finanzbedarf der Kommunen* sei auch nicht nach *objektiven Kriterien* eindeutig feststellbar, so dass der Landes-Gesetzgeber bei der Feststellung der Finanzbedarfe einen Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum habe. Kommunale Aufwendungen, die dabei nicht das *Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung* entsprechen, könnten auf jeden Fall bei der Bedarfsanalyse unberücksichtigt bleiben.

Zu der zurzeit *vorliegenden Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung* hat sich der StGH explizit nicht geäußert. Denn der StGH beanstandet nicht die *Höhe* der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die *fehlende Bedarfsanalyse*.

2. Folgen des StGH-Urteils

Bis zum Ausgleichsjahr 2016 muss eine verfassungskonforme Neuregelung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Hessen vollzogen sein. Dies impliziert einen *grundlegenden Systemwechsel* von einem *Verbundquoten-Modell* zu einer *kommunalen Bedarfsorientierung*. Dabei wird der *vertikale Ausgleich* weitgehend von der Finanzkraft des Landes entkoppelt und es kommt zu einer Verlagerung des konjunkturellen Risikos von den Kommunen zum Land. Und auch die Struktur des *horizontalen Finanzausgleichs* ist an das neue Bedarfsmodell zu adaptieren.

Im Gesetzentwurf zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen ist hierzu im § 1 (Grundsätze) folgendes bestimmt:

„ (1) Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die Geldmittel, die erforderlich sind, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben) sowie ein Mindestmaß an freiwilliger öffentlicher Tätigkeit (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) durchzuführen.

(2) Das Land gewährleistet die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus wird ihnen zum Zweck einer angemessenen Finanzausstattung ein Anteil am Steueraufkommen des Landes zugewiesen (Finanzkraftzuschlag). Zur Verstärkung ihrer Finanzausstattung wird ihnen ein weiterer Zuschlag (Stabilitätsansatz) gewährt.

(3) Soweit dies im Einzelfall vorgesehen ist, können Zuweisungen nach diesem Gesetz auch unmittelbar an kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte geleistet werden.

(4) Regelungen außerhalb dieses Gesetzes, nach denen Zuwendungen oder sonstige Finanzleistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden, bleiben unberührt.“

Die *Mindestausstattung der Kommunen* stellt in diesem Kontext die Finanzausstattung sicher, die die Kommunen und Gemeindeverbände ist die Lage versetzt, ihre *Pflichtaufgaben* sowie ein *Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben* wahrzunehmen. Der zusätzlich gewährte *Finanzkraftzuschlag* besteht aus 1,12 v.H., der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer aus dem Steuerverbund mit dem Bundeshaushalt. Außerdem wird im *Stabilitätsansatz* für die Fortschreibung eine Finanzausgleichsmasse (Verstetigungsgröße) festgelegt, die verwendet wird für allgemeine und besondere Finanzzuweisungen, für Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, für spezielle Finanzierungen und Leistungen aus dem Landesausgleichsstock sowie für spezielle Finanzierungen bzw. Zuweisungen zur Finanzierung der Zinslast für Darlehen gemäß dem „Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetz“, zur anteiligen Finanzierung des Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“.

3. Beurteilung des Urteils und vorgelegten Gesetzentwurfes

Die grundsätzliche Umstellung von einem Verbundquoten-Modell zu einer *kommunalen Bedarfsorientierung* ist der richtige Weg um die vielfältigen Aufgaben einer Kommune oder eines Gemeindeverbandes zu erfüllen.

Obwohl die *Kommunen* im föderalen System der Bundesrepublik keine eigenständige dritte Ebene oder Gewalt darstellen, sondern nur ein Teil der jeweiligen Bundesländer sind, nehmen sie auf Grund des Art. 28 Abs. 2 GG, der ihnen das *Recht auf Selbstverwaltung* garantiert, eine *herausgehobene Stellung* ein. Sie haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in *autonomer Verantwortung* zu regeln.

Um dabei die vielfältigen *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben* wie z.B. den Bau und Betrieb von Theatern, Museen, Sportstätten, Büchereien u.a. erfüllen zu können und gleichzeitig vorgeschriebene *Pflichtaufgaben* (Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt u.ä.) sowie *Gemeinschaftsaufgaben* (z.B. Schulwesen, Polizei, Straßenbau) als auch *Auftragsangelegenheiten* wie die Unterhaltung von Einwohnermelde-, Standes- oder Kreiswehrrersatzämtern und das Bauauf-

sichtswesen sicherzustellen, sind die Kommunen und Gemeindeverbände auf eine *adäquate Finanzausstattung* angewiesen.

Das Problem sind dabei im Gemeindehaushalt die nur im geringen Umfang selbst bestimmbareren *Steuereinnahmen* bzw. ein fehlendes *Steuergestaltungsrecht*. Neben örtlichen *Aufwand- und Verbrauchsteuern* wie die Hunde-, Jagd-, Fischerei- und Getränkesteuer sind hier insbesondere die *Realsteuern* (Grund- und Gewerbesteuer) zu erwähnen, wo die Kommunen die Hebesätze (Steuern) autonom bestimmen können. Die *Länder* können aber trotz der zugestanden Autonomie Einfluss ausüben und durch *Rechtsverordnungen* Restriktionen erlassen und auch der *Bund* kann die Höhe des Realsteueraufkommens durch festgelegte Freigrenzen, Freibeträge und Einheitswerte und damit den Umfang der *Bemessungsgrundlage* modifizieren. Nicht zuletzt deshalb verpflichtet das Grundgesetz die Länder zur Finanzierung der Kommunalhaushalte einen Hundertsatz ihres Anteils am Gesamtaufkommen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (15 v.H.) sowie 12 v.H. der Kapitalabgeltungsteuer und 2,2 v.H. der Umsatz- inkl. der Einfuhrumsatzsteuer den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellen. Bei prinzipiell gleichen Einnahmenquellen weisen die einzelnen Kommunen aber dennoch *stark unterschiedliche Steuereinnahmen* aus. Dies liegt wesentlich an der jeweilig unterschiedlichen *Wirtschaftskraft* in den Kommunen. Hinzu kommen allgemeine *konjunkturelle Schwankungen* im Wirtschaftsverlauf, die immer wieder einzelne Kommunen vor kaum lösbare Probleme stellen, zumal wenn schon in den Kommunen hohe Arbeitslosen- und Armutsquoten vorliegen.

Eine *Kreditaufnahme* der Kommunen ist als Finanzierungsinstrument in der auslaufenden Regelung des Art. 115 GG nur im Rahmen des *Vermögenshaushalts* zur Finanzierung von Investitionen möglich. Dennoch wurden und werden massiv *Kassenkredite* aufgenommen. Diese Kredite, die ähnlich einem „Dispokredit“ zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der laufenden Ausgaben und nicht für Investitionen verwendet werden, haben sich insgesamt in allen deutschen Kommunen allein im Zeitraum von 2000 bis 2010 verfünffacht. Mitte des Jahres 2012 erreichten sie einen Höchststand von fast 48 Milliarden Euro. Zwar konzentriert sich ein hoher Bestand der Kassenkredite auf bestimmte (West-)Bundesländer. Doch ungeachtet dieser regionalen Unterschiede sind nahezu alle *Kommunen strukturell unterfinanziert*. Die neue Fassung im Grundgesetz ist dabei unklar, weil sie ab 2020 eine *Nullverschuldung* („Schul-

denbremse“¹ für die Länder vorsieht, aber eine explizite *Verschuldung der Kommunen und Gemeindeverbände* nicht erwähnt.

Nachdem in den Jahren 2009 und 2010 bei den Kommunen und Gemeindeverbänden insgesamt ein *negativer Finanzierungssaldo* in Höhe von fast 8,9 Milliarden Euro vorgelegen hat, waren die Jahre 2011 bis 2014 mit 13,2 Milliarden Euro durch einen kumulierten *positiven Finanzierungssaldo* gekennzeichnet.² Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Deutschland viele *notleidende Kommunen* gibt und die Schere zwischen reichen und armen Kommunen immer weiter auseinander fällt. Außerdem stellt das KfW-Kommunalpanel 2012 in den Kommunen insgesamt eine *Investitionslücke* in Höhe von 128 Milliarden Euro fest. Diese Lücke, deren Umfang auf den Angaben der Kommunen basiert, ist keine statische Größe. Sie ergibt sich aus Vorhaben und Plänen der Kommunen, die nicht umgesetzt werden konnten. Längst abgebaute öffentliche Leistungen, beispielsweise für Kultur (Theater, Bibliotheken), tauchen in diesen Plänen nicht mehr auf. Sinnvolle, aber ambitionierte Vorhaben, die die Kommunen nicht oder nur unzureichend in Angriff nehmen wollen, finden ebenfalls keinen Niederschlag. So würde beispielsweise die altersgerechte Anpassung der kommunalen Infrastruktur (etwa die Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden) nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik Investitionsbedarfe von 53,3 Milliarden Euro bedeuten. In die Pläne der Kommunen sind solche Anpassungen dabei nur teilweise aufgenommen worden.

Trotz der schwierigen kommunalen Konstellationen (kein Steuergestaltungsrecht, kein Verschuldungsrecht und stark ökonomische Abhängigkeiten von der jeweils örtlichen Wirtschaftskraft und der konjunkturellen Entwicklung) müssen aber die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können und deshalb auch über eine *angemessene Finanzausstattung* verfügen. „Diese muss es ermöglichen, dass die Gemeinden neben von Bund und Land zugewiesenen Aufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben leisten können, die gerade wegen der *Bürgernähe* kommunaler Tätigkeit wichtig sind. Tatsächlich wird dieser Spielraum immer mehr eingeengt und existiert teilweise nicht mehr, weil Bund und Länder gegen das *Konnektivitätsprinzip* verstoßen, indem sie Aufgaben festlegen und deren Durchführung den Gemeinden ohne angemessenen finanziellen Ausgleich übertragen. Das gilt für Auftragsangelegenheiten und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

¹ Vgl. Bontrup, Heinz-J., *Ökonomisches Nirwana – Die Schuldenbremse führt zu weiterer gesellschaftlicher Spaltung*, in: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 6/2009, S. 337f., derselbe, *Der Diskreditierte Staat. Alternativen zur Staatsverschuldung und zu Schuldenbremsen*, 2. Aufl., Bergkamen 2012.

² Vgl. Statistisches Bundesamt, *Bruttoinlandsprodukt 2014 für Deutschland*, Wiesbaden 2015, S. 21.

Beispiele sind der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz oder die Sozialhilfe, bei der durch Bundesentscheidungen die Kostenentwicklung ohne gleichzeitige ausgleichende Maßnahmen für die Gemeinden festgelegt wird. Die Gemeinden sind auch nicht direkt am staatlichen Entscheidungsprozess beteiligt, um hier Einfluss zu nehmen. Das gilt selbst dann, wenn die Beschlüsse direkte Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen haben. Die Bundesländer, die ihre Gemeinden vertreten sollen, verfolgen dabei meist eigene Interessen.“³

Vor diesem gesamten Hintergrund ist der in Hessen geplante *neue vertikale und horizontale Finanzausgleich* zwischen Land und Kommunen, wie schon erwähnt, im Zuge einer *kommunalen Bedarfsermittlung* grundsätzlich zu begrüßen. Damit erhalten die hessischen Kommunen, *unabhängig von der Finanzkraft des Landes* die Mittel, die sie benötigen, um ihre pflichtigen und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen. Diese Mittel sichern zumindest die finanzielle Mindestausstattung. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Sicherung ihrer angemessenen Finanzausstattung einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Zuschlag für die Erfüllung weiterer freiwilliger Aufgaben bzw. für die individuelle Schwerpunktsetzung, beispielsweise durch die Verwirklichung überobligatorischer Standards, bei den pflichtigen Aufgaben. Zudem ist vorgesehen, die Kommunen über die vom Staatsgerichtshof geforderte angemessene Finanzausstattung hinaus an der Entwicklung der Landessteuereinnahmen teilhaben zu lassen.

Alle diese Vorhaben im neuen hessischen Finanzausgleichssystem werden aber dennoch nicht ausreichend sein, um die schon seit langem bestehende *strukturelle Unterfinanzierung und -investierung* der Kommunen und Gemeindeverbände in Hessen aufzuheben.⁴ Hier hätte der Staatsgerichtshof eindeutig Stellung beziehen und Ausführungen machen müssen – auch darüber ob die heute gegebenen öffentlichen Einnahmen für Finanzierung der Ausgaben überhaupt ausreichend sind. Dies hat der Staatsgerichtshof aber nicht getan. Insofern ist das *Urteil, ökonomisch betrachtet, auch völlig enttäuschend*, zumal realiter, wie das Gericht betont, die zukünftig vorzunehmende *Bedarfsanalyse* zu dem Ergebnis kommen kann, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse im Finanzausgleichsänderungsgesetz (FAGÄG 2011) gerechtfertigt ist.

³ Brümmerhoff, D. Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München 2011, S. 719.

⁴ Vgl. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Policy Brief, November 2010: Düstere Aussichten für die hessische Finanzpolitik, Schuldenbremse bei struktureller Unterfinanzierung von Land und Kommunen, Düsseldorf 2010.

4. Bedarfsanalyse unzureichend – was den Kommunen wirklich helfen würde

Neben der im Vergleich zur Verbundquote im *Modell der Bedarfsanalyse* grundsätzlich gegebenen Besserstellung der Kommunen, hilf den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Hessen wirklich nur, wie in den anderen Bundesländern auch,

- eine strikte Einhaltung des *Konnexitätsprinzips* („wer bestellt, bezahlt“),
- die *Einführung einer kommunalen Gemeindegewerbesteuer*
- und eine *veränderte Steuerpolitik* im Bund,

die die in Deutschland *strukturell* zu geringen Steuereinnahmen erhöht und gleichzeitig den Kommunen vom „Steuerkuchen“ mehr abgibt. Ohne diese Veränderungen lassen sich die *autonome kommunale Handlungsfähigkeit*, einschließlich wichtiger Zukunftsinvestitionen in Bildung, Mobilität und sozial-ökologische Infrastruktur nicht finanzieren.⁵

Die Gewerbesteuer muss dabei durch eine relativ stabile *kommunale Gemeindegewerbesteuer* ersetzt werden. „Hierdurch werden die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nicht nur erhöht, sondern stabilisiert und damit verlässiger gestaltet. Dies geschieht einerseits durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage, wodurch alle *Schuldzinsen und Finanzierungsanteile* von Mieten, Pachten und Leasingraten mit einzubeziehen sind. Andererseits wird der *Kreis der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler* ausgeweitet, indem auch selbständig niedergelassene Freiberuflerinnen und Freiberufler (z.B. Steuerberaterinnen und Steuerberater, Ärztinnen und Ärzte, Architektinnen und Architekten) sowie freiberuflich Tätige – bei erhöhten Freibeträgen von 30.000 Euro – die Steuer zahlen. Die gezahlten Steuerbeträge werden anschließend zum größten Teil bei der zu entrichteten Einkommensteuer angerechnet. Außer der *Leistungsfähigkeit* wird damit der *Grundsatz der Äquivalenz* geltend gemacht: Unternehmen nutzen öffentliche Leistungen, etwa Straßen, Feuerschutz oder erschlossene Baugelände, und dafür müssen sie einen steuerlichen Beitrag leisten. Die genannten Gruppen sollten hiervon nicht ausgenommen sein, da sie die Infrastruktur der Kommunen nutzen und von ihr profitieren.“⁶

Neben der kommunalen Gemeindegewerbesteuer verlangen zur Beseitigung der strukturellen Unterinvestierung und auch die zukünftigen Ausgaben der Kommunen in Hessen grundsätzlich enorme *staatliche Mehrausgaben*, die bei Einhaltung der *Schuldenbremse ohne Steuererhöhungen* nicht finanzierbar sind. Außerdem drücken in den Kommunalhaushalten zu-

⁵ Allein die bisher *zurückgestellten (gestauten) Investitionen* wurden dabei 2011 auf knapp 100 Milliarden Euro beziffert (KfW-Kommunalpanel 2011). Heute dürfte die Zahl noch größer ausfallen.

⁶ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2013: Umverteilen – Alternative der Wirtschaftspolitik, Köln 2013, S. 162f.

künftig, kommt es nicht zu einer grundsätzlichen *Beseitigung der neoliberalen Politikausrichtung*,⁷ die *Ausgaben für Arbeitslose und Unterbeschäftigte* sowie eine staatliche *Alimentierung der Armen* in Hessen. 1

Hier machen sich auch die falschen (kontraproduktiven) steuerpolitischen Entscheidungen der Vergangenheit bemerkbar. Allein seit 1998 haben die „Steuerreformen“ in den Staatshaushalten der Länder und Kommunen riesige Löcher gerissen.⁸ So wurden von der jeweils herrschenden Politik in Deutschland die *Gewinn- und Vermögensteuern* drastisch gekürzt bzw. die Vermögensteuer sogar ausgesetzt. Der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer wurde von 56 v.H. im Jahr 1990 auf 42 v.H. (ab 250.000 Euro sind es 45 v.H.) seit 2005 gesenkt. Ebenso betrug der Körperschaftsteuersatz für thesaurierte Gewinne 1990 in Deutschland noch 56 v.H. Heute liegt er bei lächerlichen 15 v.H. Und die Unternehmer klagen weiter über zu hohe Steuern und drohen nicht nur mit Abwanderung in Steueroasen, wo sie noch weniger der Allgemeinheit an Steuern geben müssen. Unerträglich ist im deutschen Steuerrecht auch die *Abgeltungsteuer* auf Kapitalerträge wie Zinsen und Dividenden. Der von seinem Vermögen Lebende, aber selbst durch Arbeit nichts Leistende, muss so lediglich 25 v.H. versteuern. Auch *Erbschaftsteuern* können in der Steuersystematik allenfalls noch als eine marginale Größe bezeichnet werden. 95 v.H. aller Nachlässe bleiben steuerfrei.⁹

Was für den Staat bei den direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen durch die Steuerensenkungen ausfiel, wurde bei den *indirekten (einkommens- und vermögensunabhängigen) Verbrauchssteuern* mehr erhoben. So stieg u.a. die Umsatzsteuer von 10 auf 19 v.H. Neoliberale Steuerpolitik verstößt hier gegen alt bewährte finanzwirtschaftliche Grundsätze, gegen jede Form ökonomischer Vernunft und Gerechtigkeit. Dabei sollte eigentlich klar sein, dass der Reiche mit hohem Einkommen, und deshalb hoher marginaler und durchschnittlicher Sparquote, von steigenden indirekten Steuern und niedrigen direkten Steuern extrem profitiert. Neben den Steuern sind auch die *Abgaben in der Sozialversicherung* zu Gunsten der Kapitaleigner umverteilt worden. In der Krankenversicherung wurde u.a. der zukünftige Beitragssatz für die Unternehmer/Kapitaleigner auf 7,3 v.H. eingefroren. Die Versicherten kommen so für alle Kostensteigerungen alleine auf, die in der Zukunft entstehen. Ein unglaublicher politischer Skandal!

⁷ Zur Kritik am Neoliberalismus vergleiche ausführlich: Butterwegge, C., Lösch, B., Ptak, R., Kritik des Neoliberalismus, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

⁸ Von 1998 bis 2008 gingen dadurch die Steuereinnahmen um rund 300 Mrd. Euro zurück. Vgl. Reuter, N., Deutsche Verzichtsmysmen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/2012, S. 313.

⁹ Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015.

Will man politisch keine weitere stetig steigende *Staatsverschuldung*, dann braucht man zur Realisierung keine ökonomisch kontraproduktive Schuldenbremse, sondern eine *adäquate Steuerpolitik* zur Abschöpfung einer gesamtwirtschaftlichen *Überersparnis* im privaten Bereich, die funktionslos ist, weil damit keine realwirtschaftlichen und Beschäftigung schaffenden Investitionen finanziert werden, sondern nur noch *hochspekulative „Finanzprodukte“* auf den Finanzmärkten, die zu gefährlichen Blasen führen, wie gerade in der akuten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise.¹⁰

Steuerpolitik muss aber grundsätzlich auch dafür Sorge tragen, dass es zu einer Korrektur der an den Märkten zustande kommenden Primäreinkommen kommt, deren Verteilung nicht gerecht ist, weil sie regelmäßig nicht nur auf individueller Leistung der Einkommensempfänger basieren und auch durch *Machtmissbrauch an den Märkten*¹¹ manipuliert werden. Außerdem benötigt der moderne Staat hinreichende Steuern zur Finanzierung öffentlicher und meritotischer Güter.

Da aber Steuerpolitik in *Berlin* und nicht in *Wiesbaden* gemacht wird, müssen die Landesregierung und das ganze Hessische Parlament auf *Steuererhöhungen* in Berlin drängen. Ansonsten bleibt Hessen, wie allen anderen Bundesländern und ihren Kommunen unter der Restriktion der Schuldenbremse, nur eine sozial verheerende *Ausgabenanpassung* und damit ein weiterer Niedergang der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Grundsätze einer deshalb zu heute dringend zu verändernden und notwendigen *Steuerpolitik* lassen sich dabei mit der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik wie folgt zusammenfassen: „Erstens muss es eine uneingeschränkte *Bekämpfung von Steuerkriminalität* und die sofortige *Schließung aller Steueroasen* geben. Zweitens hat prioritär eine *direkte Einkommens- und Vermögensbesteuerung* vor einer *indirekten Verbrauchsbesteuerung* zu erfolgen, da Letztere immer Einkommensstarken und Vermögenden, wegen deren hoher Sparquote, einen nicht akzeptablen Vorteil beim Nettoeinkommen verschafft. Drittens sind ein *Steuertarif* auf Basis eines Grundfreibetrags in Höhe von 9.500 Euro und eine lineare Progressionszone beginnend mit einem Eingangssteuersatz von 14 Prozent bis zu einem Spitzensatz von 53 Prozent ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 67.000 Euro einzuführen. Das *Ehegattensplitting* ist mit einer Übergangsregelung für ältere Steuerpflichtige abzuschaffen. Bei der Besteuerung wird viertens von einer *synthetischen Besteuerung* ausgegangen, d.h. alle

¹⁰ Vgl. Bontrup, H.-J., Zur größten Finanz- und Wirtschaftskrise seit achtzig Jahren, 2. Auf., Hannover 2011.

¹¹ Vgl. Bontrup, H.-J., Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht, Bergkamen 2012.

Einkunftsarten unterliegen gleichermaßen dem Einkommenssteuertarif und damit einer progressiven Besteuerung. Die eingeführte *Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge* ist demnach abzuschaffen. Fünftens sollten Kapitalgesellschaften mit einer *Körperschaftsteuer* in Höhe von 30 Prozent besteuert werden. Die Gewerbesteuer muss sechsten, wie oben schon erwähnt, durch eine relativ stabile *Gemeindewirtschaftsteuer* ersetzt werden. Die 1997 ausgesetzte *Vermögenssteuer* ist siebtens dringend zu reaktivieren. Ebenso muss achtens die *Erbschafts- und Schenkungsteuer* dringend in Richtung vergleichbar hoher internationaler Steuersätze reformiert werden. Dabei ist die Steuerbefreiung bei Vererbung bzw. Schenkung eines Unternehmens bei Betriebsfortführung abzulehnen. Zur Eindämmung der weltweit massiv angewachsenen Finanztransaktionen, die maßgeblich die jüngste Finanzmarktkrise befeuert haben, fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schließlich neuntens eine *Finanztransaktionssteuer*.¹²

Abschließend sei noch erwähnt, dass es auch im bestehenden *Länderfinanzausgleich* zu Veränderungen im Sinne strukturschwacher Länder in Ost und West zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse in Deutschland kommen muss. Die dagegen von den Ländern Hessen und Bayern eingereichte *Verfassungsklage* als sog. Geberländer im Länderfinanzausgleich ist sozial und ökonomisch mit nichts begründet. Zukünftig muss hier eine vollständige *Berücksichtigung und Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen* stattfinden. Im bisherigen Länderfinanzausgleich werden diese nur zu 64 v.H. zu den Einnahmen der Länder addiert, wodurch Länder mit überwiegend strukturstarken Regionen künstlich ärmer gerechnet werden. Dementsprechend sind auch nach dem bisherigen Länderfinanzausgleich die strukturschwachen Länder finanziell viel schlechter aufgestellt, als es die Kennzahlen andeuten. Hessische Gemeinden als Spitzenreiter nehmen hier pro Einwohner durchschnittlich 1.215 Euro ein, die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern als Schlusslicht nur 538 Euro. Außerdem müssen zukünftig die *Zinszahlungslasten* der Länder, und damit auch der kommunalen Haushalte, durch einen gemeinsamen *Altschuldenfonds* nivelliert werden. Dieser könnte gleiche Handlungsspielräume ermöglichen, wenn alle Länder und Kommunen maximal einen tragfähigen Prozentsatz ihres Haushalts für die Zinsbedienung aufwenden müssen. Weiterhin würde eine gemeinsame Schuldenaufnahme von Kommunen, Ländern und Bund über gemeinsame Anleihen das Zinsniveau für öffentliche Schulden noch weiter senken, so dass selbst weniger verschuldete Gebietskörperschaften profitieren würden.

¹² Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2015, 40 Jahre für eine wirksame Wirtschaftspolitik gegen Massenarbeitslosigkeit, Köln 2015, S. 88f.

VLK-Hessen e. V. · Hohenlohestraße 16 · 65193 Wiesbaden

An den
Hessischen Landtag
Herrn Wolfgang Decker
Vorsitzender des Haushaltsausschusses
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Wetzlar, 05.06.2015

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853 -;
hier: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 17.06.2015

Sehr geehrter Herr Landtagsabgeordneter Decker,

namens der Vereinigung liberaler Kommunalpolitiker in Hessen dürfen wir zu o. g. Gesetzentwurf die nachfolgende Stellungnahme abgeben.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass aufgrund der zu erwartenden umfangreichen Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände wie auch betroffener kommunaler Gebietskörperschaften, sich die Stellungnahme der VLK auf einige wesentliche, kritische Anmerkungen und Handlungsempfehlungen beschränken wird.

1. Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes beinhaltet zahlreiche Mängel, die dazu führen, dass das Gesamtvolumen des Finanzbedarfes der hessischen kommunalen Gebietskörperschaften nur unvollständig und nicht ausreichend ermittelt wird.
 - 1.1 Voraussetzung für einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt nach Maßgabe der GemHVO-Doppik ist die sachgerechte Veranschlagung von Abschreibungen und Rückstellungen, insbesondere zu Pensionslasten. Diese Positionen sind bislang bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt worden. Die hilfsweise Betrachtung von Ist-Ausgaben produktspezifischer Investitionen in den Jahren 2011 und 2012 kann dies nicht angemessen ausgleichen, dies wäre erst bei einer längerfristigen Betrachtung von Investitionen aussagekräftig.

VLK-Hessen e. V.
Hohenlohestraße 16
65193 Wiesbaden
Tel. (06 11) 9 99 06-13
Fax (06 11) 9 99 06-35
info@vlk-hessen.de
www.vlk-hessen.de

Landesvorsitzender
Oberbürgermeister
Wolfram Dette
Tel. (0 64 41) 99-10 00
Fax (0 64 41) 99-10 04
dette@vlk-hessen.de

Schatzmeister
Markus Gail
Kleine Brückenstraße 3
60594 Frankfurt am Main
Tel. (0 69) 67 80 80 90
Fax (0 69) 67 80 80 89
schatzmeister@vlk-hessen.de

Bankverbindung
Kto. 0301 331 703
Blz. 501 900 00
Frankfurter Volksbank
IBAN DE32 5019 0000 0301 3317 03
BIC FFVBDEFF

VLK-Bundesverband
Postfach 04 03 49
10062 Berlin
Tel. (0 30) 28 49 58 57
Fax (0 30) 28 49 58 52

VEREINIGUNG LIBERALER KOMMUNALPOLITIKER LANDESVERBAND HESSEN

- 1.2 Die von der Landesregierung vorgenommene Bedarfsermittlung bezieht sich auf die kommunalen Ausgaben der Produkte in den Kernhaushalten der Kommunen. Eine ganze Reihe kommunaler Aufgaben ist jedoch in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ausgelagert worden, zum Teil werden die hier entstehenden Verluste – durch beispielsweise entsprechende Vorgaben des hessischen Eigenbetriebsgesetzes innerhalb von 5 Jahren – im Ergebnishaushalt ausgeglichen. Der Ausgleich erfolgt jedoch in der Regel im Einzelplan 16 der kommunalen Haushalte und ist damit den Bedarfen der einzelnen Produkte nicht zugeordnet. Da die Transaktionen im Einzelplan 16 aus nachvollziehbaren Gründen weitgehend bei der Ermittlung der Bedarfe ausgeklammert worden sind, sind nach unserer Einschätzung auch in der Regel die Ausgleichsbeträge, beispielsweise für Eigenbetriebe oder Kapitalzuführungen für ausgegliederte Aufgaben in Eigengesellschaften, bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt. Dieser Vorgang betrifft beispielsweise ausgegliederte Aufgaben bei Bädern, Stadthallen, Bürgerhäusern, aber auch Einrichtungen im Kultur- oder Sozialbereich, soweit diese in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften ausgegliedert worden sind. In der Regel ist diese Ausgliederung erfolgt, um die Wirtschaftlichkeit in den entsprechenden Einrichtungen zu erhöhen, gleichwohl fallen hier, unter Berücksichtigung der öffentlichen Aufgabenstellung, dauerhafte Zuschussbeträge an.
- 1.3 Der gewählte „Thüringer Korridor“ führt dazu, dass im Durchschnitt 9%, auch von unbestritten pflichtigen Aufgaben, bei der Bedarfsermittlung ausgeklammert werden. Damit wird auch bei pflichtigen Aufgaben unterstellt, wie zum Beispiel der Jugendhilfe, dass hier unwirtschaftliches Handeln der Kommunen vorliegt. Die einwohnerbezogene Betrachtung im „Thüringer Korridor“ führt allerdings dazu, dass Gebietskörperschaften mit relativ geringer Einwohnerdichte und relativ hoher Sozial- und Jugendhilfebelastung mit Teilen ihres Aufwandes aus dem „Korridor“ fallen, obwohl dies nicht auf unwirtschaftliches Verhalten zurückzuführen ist. Da gemäß der vertikalen Bedarfsermittlung die hier in allen Produktbereichen „herauskorridierten“ Bedarfe unberücksichtigt bleiben, ist dies insgesamt eine Schwächung der gebotenen kommunalen Bedarfssituation. Darüber hinaus ergeben sich durch die gemäß Ziffer 1.2 geschilderten, aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Aufgaben, weitere Schwächen, da damit die im „Korridor“ ermittelten Zahlen eine Schiefelage erhalten (zum Beispiel ÖPNV).
- 1.4 Die Bedarfsermittlung fußt auf kommunalen Auszahlungen, im Wesentlichen des Jahres 2012. Die möglichen, derzeit noch diskutierten Hochrechnungen auf der Basis von Verbraucherpreisindexen oder anderen allgemeinen statistischen Grundlagen lassen völlig außer Acht, dass zwischenzeitlich in einigen, gerade für die Städte und Gemeinden außerordentlich kostenträchtigen Feldern, überproportionale Ausgabensteigerungen zu verzeichnen waren. Dies

VEREINIGUNG LIBERALER KOMMUNALPOLITIKER LANDESVERBAND HESSEN E. V.

gilt insbesondere für den Bereich der Kindertagesstätten, da die jährlichen Folgekosten durch den massiven Ausbau der U3-Betreuung erst ab den Jahren 2015 und 2016 vollständig zum Tragen kommen. Hier hat sich für viele Gemeinden seit dem Jahre 2012 ein massiv überproportionales Ausgabewachstum ergeben, das auf der Basis der geplanten Hochrechnungssystematik zumindest kurzfristig unberücksichtigt bleibt.

1.5 In der Begründung zum o. g. Gesetzentwurf ist auf Seite 35/36 unter der Überschrift „Aufgaben mit Vollkostendeckung“ ausgeführt, dass bei der Bedarfsermittlung die Produktgruppe „Hilfen für Asylbewerber“ vollständig außer Acht bleibt. Begründet wird dies damit, dass ab dem Jahre 2014 die den Kommunen entstehenden Nettokosten durch Zahlungen des Landes außerhalb des KFA vollständig gedeckt werden. Diese Aussage ist – wie nahezu alle betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften bestätigen können – unzutreffend. Sowohl im Jahre 2014 wie auch im Jahre 2015 müssen Landkreise und Städte aufgrund der unzureichenden Höhe der Pauschalen, die das Land pro Asylbewerber den Gebietskörperschaften zur Verfügung stellt, zusätzliche Millionenbeträge aus den Ergebnishaushalten, teilweise auch aus den Finanzhaushalten, zur Verfügung stellen. Dieser Aufwand, der offensichtlich nicht nur kurzfristigen Charakter hat, kann jedoch bei der Bedarfsermittlung nicht außer Acht gelassen werden, zumal gerade diese Aufwendungen im Jahre 2015 recht massiv die Defizite im Ergebnishaushalt zahlreicher Landkreise und Städte beeinflussen.

2 Die deutliche Anhebung der Nivellierungshebesätze in Verbindung mit den Vorgaben des Finanzplanungserlasses des hessischen Innenministers führen zu einer Spirale der Steuersteigerungen – insbesondere bei der Grundsteuer B -, die offensichtlich auch dazu dient, durch die starke Ausweitung der kommunalen Einnahmen die verbleibende Finanzierungslücke zum Bedarf, die durch den kommunalen Finanzausgleich zu schließen wäre, weiter zu reduzieren. Die Argumentation des Finanzministers, dass er sich hier an landesweiten Durchschnittshebesätzen orientiert, die eben in den letzten Jahren gestiegen seien, verkennt, dass gerade die Auswirkungen des Finanzplanungserlasses und die Vereinbarung mit den Schuttschirmkommunen in erheblichem Maße zur Entwicklung der Durchschnittshebesätze beigetragen hat. Auch wenn die Nivellierungshebesätze nach Auskunft des Finanzministers zunächst auf 5 Jahre festgeschrieben werden sollen, führen die Auswirkungen des Finanzplanungserlasses mittelfristig zu weiteren Steigerungsraten, die dann wiederum als Argument für die nächste Anhebung der Nivellierungshebesätze dienen kann. Faktisch werden damit die Bürgerinnen und Bürger - insbesondere über die Grundsteuer B - in weitaus stärkerem Maße als in der Vergangenheit dazu herangezogen, die Belastung des Landes im KFA abzusenken.

VEREINIGUNG LIBERALER KOMMUNALPOLITIKER LANDESVERBAND HESSEN

- 3 Mit der Solidaritätsumlage werden Finanzmittel von abundanten Städten und Gemeinden abgeschöpft und zur Abfederung des Finanzbedarfes anderer Gebietskörperschaften innerhalb des KFA verwandt. Auch hier entlastet sich das Land von seiner eigenen Verpflichtung zur bedarfsgerechten Ausstattung des KFA. Die Anreizschwelle zur Generierung eigener Steuereinnahmen der Kommunen wird damit deutlich reduziert. Darüber hinaus ist die Solidaritätsumlage verfassungsrechtlich problematisch (siehe Verfassungsklagen gegen vergleichbare Regelungen in Nordrhein-Westfalen) und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit Anlass dafür sein, dass die Neuregelung des KFA wiederum vor dem hessischen Staatsgerichtshof angefochten wird und sich daraus Unsicherheiten für die Finanzausstattung und den Finanzbedarf der hessischen Kommunen ergeben werden.
- 4 Gezielte Förderprogramme des Bundes oder der EU zur Entlastung der kommunalen Finanzen werden voraussichtlich – soweit sie nicht nur Investitionen betreffen – nicht in die Kassen der Kommunen, sondern des Landes, wandern. Das Land weist darauf hin, dass durch die – aus seiner Sicht – angemessene Bedarfsermittlung zusätzliche Mittel von dritter Seite, die die Kommunen im Ergebnishaushalt entlasten, automatisch zu einer Senkung der innerhalb des KFA zu bereitstellende Ausgleichsmittel des Landes führen. Dabei wird verkannt, dass derartige Mittel, wie zum Beispiel zur Entlastung von Kosten der Eingliederungshilfe, auch und gerade dazu dienen sollen, die allseits beklagte Investitionsschwäche der Kommunen durch Entlastung der Ergebnishaushalte zu verbessern. Darüber hinaus würden die hessischen Kommunen durch dieses Verfahren massiv gegenüber nahezu allen anderen kommunalen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik benachteiligt, da im Endeffekt die Mittel nicht bei den Kommunen ankommen. Ferner ergibt sich die weitere Problematik, dass durch die Abschöpfung von Mitteln aus dem KFA insbesondere die finanziell schwächer gestellten Gebietskörperschaften, die in stärkerem Maße vom KFA-Ausgleich abhängig sind, stärker betroffen sind, als diejenigen, die nur in geringem Maße KFA-Mittel in Anspruch nehmen.
- 5 Die erhöhten Nivellierungshebesätze, wie auch die Durchleitung bestimmter, bisher im alten KFA gesondert ausgewiesener Zuweisungen, führen dazu, dass die Kreisumlagegrundlagen sich massiv erhöhen. Sofern die Landkreise ihre Hebesätze für die Kreisumlage nicht im gleichen Umfang senken, würde dies automatisch bei gleichbleibenden Hebesätzen zu einer erheblich höheren Belastung der kreisangehörigen Gebietskörperschaften durch die Kreisumlage führen. Die beabsichtigte einmalige Herabzoning der Kreisumlagen durch Landesgesetz ist insofern unzureichend, da in dem Folgejahr – sofern die Kreishaushalte noch nicht ausgeglichen sind – die Aufsichtsbehörden aufgrund der einschlägigen Vorschriften der HGO den betroffenen Landkreisen die schrittweise Erhöhung der Kreisumlagen-Hebesätze genehmigen müssten.

VEREINIGUNG LIBERALER KOMMUNALPOLITIKER LANDESVERBAND HESSEN E. V.

Nach wenigen Jahren führt dies zu folgendem Ergebnis: Die Haushalte der Landkreise sind weitestgehend ausgeglichen, während die kreisangehörigen Gemeinden in immer höherem Maße ihre Finanzmittel für die Kreisumlage bereitstellen müssen und damit defizitgefährdet sind.

- 6 Der gemäß §§ 63 ff. des Gesetzentwurfes vorgesehene Übergangsfond mindert nur vorübergehend Härten, die durch die Neuregelung des Finanzausgleiches bei zahlreichen Gebietskörperschaften entstehen, ab. Darüber hinaus ist die Finanzierung dieses Übergangsfonds noch nicht abschließend geklärt. Wenn hierzu Haushaltsreste aus bisher nicht verausgabten Mitteln des kommunalen Finanzausgleiches 2015 herangezogen werden sollen, so werden die Leistungen des Übergangsfonds faktisch durch bisher den Kommunen zustehende Mittel und nicht durch originäre Landesmittel refinanziert. Dies ist kritisch zu sehen, da die hier angesprochenen Haushaltsreste durchaus auch zur Aufstockung pauschaler Zuweisungen, wie zum Beispiel der bisherigen Investitionspauschale, hätten herangezogen werden können.

Wolfram Dette
Vorsitzender

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht
Unser Zeichen
Durchwahl 184-145
Fax 184-245
E-Mail heike.habermehl
@lauterbach-hessen.de
Datum 5. Juni 2015



Der Magistrat der Kreisstadt Lauterbach · Marktplatz 14 · 36341 Lauterbach

Hessischer Landtag
Geschäftsführer des Haushaltsausschusses
Herrn Hans Otto Zinßer
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Der Magistrat der
Kreisstadt Lauterbach

www.lauterbach-hessen.de

Marktplatz 14
36341 Lauterbach
Postfach 78
36332 Lauterbach

Telefon 0 66 41/184 - 0
Telefax 0 66 41/184 - 167

Gesetzentwurf FAG-Neuordnung 2016 – Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
am 17.06.2015
Ihr Schreiben vom 05.05.2015

Sehr geehrter Zinßer,

mit Ihrem Schreiben vom 05.05.2015 geben Sie uns die Möglichkeit zur Anhörung im Rahmen der Beratung des Gesetzentwurfes zur FAG-Neuordnung 2016. Hierfür unseren herzlichen Dank.

Wir gestatten uns jedoch, vorab eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie diese im Rahmen Ihrer Anhörung mit berücksichtigen.

Wir schicken vorweg, dass die Kreisstadt Lauterbach sich den Ausführungen der Kommunalen Spitzenverbände, die bereits Stellung zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichsgesetzes bezogen haben, umfassend anschließt.

Als der Staatsgerichtshof in Wiesbaden am 21.05.2013 in einem Musterverfahren die Klage der Stadt Alsfeld für rechtens erklärt hatte, titelte osthessen-news.de die Information mit „Sensation: Verfassungsgericht gibt Alsfelder Klage Recht – Neuordnung“. Wir haben dies seinerzeit bereits mit gemischten Gefühlen und differenziert beurteilt. Das „Alsfeld-Urteil“ hat eine zweischneidige Klinge. Es bedeutet, dass das Land einerseits die Finanzausweisungen bedarfsgerecht durchführen muss, doch es verschärft sich die Frage: Was sind Pflichtaufgaben, was sind freiwillige Aufgaben? Festzuhalten bleibt darüber hinaus, dass es deshalb insgesamt nicht mehr Geld gibt. Eine realitätsgerechte Bedarfsanalyse muss deshalb in jedem Fall sichergestellt sein. Keinesfalls darf das Land hohe Ausgaben einer Kommune dahingehend werten, dass damit automatisch unwirtschaftliches Handeln verknüpft ist mit der Folge, dass die anzuerkennenden Ausgaben in großem Maße gekürzt werden.

Bankverbindungen der
Stadtkasse Lauterbach:

Sparkasse
Oberhessen
BLZ 518 500 79
Konto 0360 200 086

Volksbank
Lauterbach-Schlitz eG
BLZ 519 900 00
Konto 148 105

Deutsche Bank
Lauterbach
BLZ 530 700 07
Konto 096 302 500

Commerzbank
BLZ 530 800 30
Konto 7 706 017 00

Postbank Frankfurt
BLZ 500 100 60
Konto 11 526 600





Lauterbach Die Kreisstadt

Der Magistrat der
Kreisstadt Lauterbach

Seite 2

Vielmehr hat gerade der ländliche Raum immense Aufwendungen zu leisten, um die vorhandene Infrastruktur – zumindest in Ansätzen – bedarfsgerecht unterhalten zu können. Wir erwarten deshalb ausdrücklich eine Erhöhung des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum, der aufgrund seiner Flächen- und Einwohnerstruktur finanziell hohen Belastungen ausgesetzt ist, parallel aber Ausgleichsfunktion für die überlasteten Ballungsräume hat. So führt die demografische Entwicklung zu weniger Einwohnern, was für uns – unabhängig von der Frage des Denkmalschutzes – mit einem Rückbau der Infrastruktureinrichtungen einhergeht.

Ziel muss es sein, in allen Räumen Hessens gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen – der ländliche Raum darf nicht leichtfertig durch unterlassene bzw. falsche Schritte in einem für die nächsten Jahre wegweisenden Finanzierungssystem „abgehängt“ werden. Schließlich lebt zwei Drittel der Bevölkerung Hessens auf dem Land.

Fest steht jedoch auch, dass die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung die hessischen Kommunen in die Lage versetzen muss, dass sie neben ihren Pflichtaufgaben auch ein gewisses Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen können. Nach den aktuellen Zahlen profitieren alle Kommunen des Vogelsbergkreises von der derzeit diskutierten FAG-Regelung. Aufgrund der zunächst noch zu spürenden Überlagerung des neuen Rechts durch das alte Recht werden die Auswirkungen aktuell noch nicht erkennbar, dauerhaft ist jedoch eine Verschlechterung der Finanzverteilung zu Lasten der Kommunen zu befürchten.

Darüber hinaus dürfen wir auf die gemeinsame Stellungnahme der Städte Alsfeld, Herbstein und Lauterbach vom 21. Mai 2015 verweisen, die als Betreiber kommunaler Bäder eine besondere Finanzausweisung im Rahmen der Neuordnung des KFA fordern, um ihre Einrichtung dauerhaft unterhalten zu können.

Die von den Kommunen unterhaltenen Bäder stehen insbesondere für den Vereins- und Schulsport zur Verfügung, werden aber auch von den Bürgerinnen und Bürger der umliegenden Kommunen genutzt, während diese Kommunen sich an den Kosten hierfür nicht beteiligen.

Die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs bietet eine einmalige Chance, die Finanzierung der Hallenbäder auf eine breitere und gerechtere Finanzierung zu stellen und somit einen Beitrag gegen das Bädersterben in Hessen zu leisten. Wir bitten an dieser Stelle noch einmal eindringlich, entsprechende Änderungen in die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs einzuarbeiten.

Darüber hinaus verweisen wir auf die diskutierte Frage der Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes 2016, insbesondere in

- der Methode der Bedarfsermittlung (Korridorisierung),
- Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen,
- der horizontalen Verteilung und
- der Solidarumlage.

Hierzu hat insbesondere der Hessische Städte- und Gemeindebund umfassend Stellung bezogen. Dieser Stellungnahme schließen wir uns an.



Lauterbach

Die Kreisstadt

Der Magistrat der
Kreisstadt Lauterbach

Seite 3

Es darf nicht sein, dass weiterhin keine rechtlich sichere Basis für eine angemessene Finanzausstattung seitens des Landes und damit für die Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben, aber auch der Selbstverwaltungsaufgaben, haben.

Große Sorge bereitet uns jedoch auch die Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs. Wir sind der Auffassung, dass dies als „gesamtstaatliche Aufgabe“ ähnlich den Aufgaben des Schulsystems zu sehen – und damit auch zu finanzieren - ist.

Dies wird auch deutlich aus den aktuell geführten Diskussion um die Tarifstruktur im Betreuungsbereich und die bei der Einstufung des Berufsbildes gewünschte Gleichsetzung mit den Lehrern.

Wir unterstützen jedoch ausdrücklich Ihre Auffassung, dass der Länder-Finanzausgleich dringend einer Änderung bedarf.

Wie Sie kürzlich in einer Pressemitteilung berichtet haben, war Hessen im 1. Quartal 2015 größter Pro-Kopf-Zahler im Länderfinanzausgleich und lag mit einer Belastung von 107 € Hessen noch vor Bayern mit 105 €.

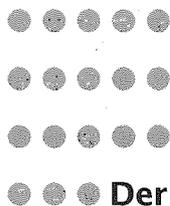
Diese immensen Zahlungsverpflichtungen führen dauerhaft dazu, dass die Finanzkraft unseres Landes sich auf das Niveau der sog. „Nehmer-Länder“ reduziert – während diese „Nehmer-Länder“ sich Dinge leisten, die Hessen sich nicht leisten kann.

Wir sehen hier – gerade im Zeitpunkt der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs – einen großen Handlungsbedarf; es muss sichergestellt sein, dass die aus der Finanzkraft Hessens erwirtschafteten Gelder dem Land, aber im Rahmen des Finanzausgleichs insbesondere aber auch bei den Kommunen verbleiben können, um die Verbundmasse nicht weiter zu schmälern.

Wir wünschen Ihnen konstruktive Beratungen – auch im Sinne der Kommunen dieses Landes und stehen bei Rückfragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Es grüßt Sie herzlich aus Lauterbach

Rainer-Hans Vollmüller
Bürgermeister



Der Kreisausschuss

Landkreis Gießen - Der Kreisausschuss - Postfach 11 07 60 - 35352 Gießen

Hessischer Landtag
Vorsitzender des Haushaltsausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

08. Juni 2015

HESSISCHER LANDTAG



HESSENS MITTE • WISSEN
WIRTSCHAFT & KULTUR

Dezernat II
Hauptamtlicher Kreisbeigeordneter
Dirk Oßwald
Gebäude F, Raum 102a
Riversplatz 1-9
35394 Gießen
Telefon 0641 9390-1537
Fax 0641 9390-1344
dezernent2@lkgi.de
www.lkgi.de

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Datum
		Dez II / DO	02.06.2015

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853; Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 17. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Teilnahme an der mündlichen Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf bedanke ich mich herzlich. Die Gelegenheit für ein persönliches Statement hätte ich gerne wahrgenommen. Deshalb bedauere ich es sehr, dass ich aus terminlichen Gründen an der Sitzung leider nicht teilnehmen kann.

Nicht verzichten möchten wir allerdings auf die Möglichkeit für eine schriftliche Stellungnahme. Dabei beschränken wir uns auf einige wesentliche, aus unserer Sicht aber relevante Punkte.

Zunächst erlauben wir uns, die Arbeit des Hessischen Finanzministeriums zu würdigen, das sich der vom Staatsgerichtshof auferlegten Herkulesaufgabe zur kompletten Neuordnung des Systems des Kommunalen Finanzausgleiches gestellt und mit der Vorlage des Gesetzentwurfes fristgerecht abgearbeitet hat. Dass bei einer solchen umfassenden Reform unterschiedliche Interessen und Auffassungen aufeinandertreffen und das Ergebnis am Ende nicht jedem gefällt, ist nachvollziehbar. Dabei haben wir im Verlauf des Prozesses durchaus gesehen, dass man sich im Finanzministerium Änderungsvorschlägen nicht gänzlich verwehrt hat. So wurde zuletzt z.B. die Forderung des Hessischen Landkreistages in Bezug auf die Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise aufgegriffen und die Berechnungsgrundlage so verändert, dass die Erträge aus einer Anhebung der Kreisumlagen nicht vollständig im KFA-System abgeschöpft werden. Damit haben die Landkreise zumindest theoretisch die Chance, durch das Ausschöpfen ihrer Einnahmepotentiale tatsächlich eine Begrenzung bzw. einen

...2

Landkreis Gießen
Der Kreisausschuss
Postfach 11 07 60
35352 Gießen

Telefon 0641 9390-0
Fax 0641 33448
E-Mail info@lkgi.de
Internet www.lkgi.de

Konten der Kreiskasse Gießen
Sparkasse Gießen IBAN DE34 5135 0025 0200 5033 67
Volksbank Mittelhessen IBAN DE74 5139 0000 0000 1068 01
Postbank Frankfurt IBAN DE82 5001 0060 0032 8786 01



Abbau der Defizite zu erreichen. Für diese Bereitschaft zur Nachbesserung möchten wir uns ausdrücklich bedanken.

Gleichzeitig appellieren wir, dass der Dialog fortgesetzt und auch in Zukunft weiterhin die Bereitschaft gezeigt wird, Veränderungen am System vorzunehmen, wenn Fehler oder Verwerfungen erkannt werden.

Korrekturbedarf ist aus unserer Sicht auf jedem Fall noch vorhanden. Der wesentliche Kritikpunkt liegt darin, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zwar die vom Verfassungsgericht angemahnte Bedarfsorientierung umgesetzt, Bedarfsgerechtigkeit allerdings nicht erreicht wird.

Hauptkritikpunkt ist in diesem Zusammenhang nach wie vor die konkret angewendete Methode zur Ermittlung des angemessenen Bedarfes. Dabei ist die Anwendung eines Korridormodells grundsätzlich nicht zu kritisieren, kritikwürdig und u.E. nicht sachgerecht ist aber zum einen die ausschließliche Orientierung an der Einwohnerzahl und zum anderen die Begrenzung des anerkannten Bedarfes auf den Durchschnittswert als maximale Obergrenze. Der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages schließen wir uns in diesem Punkt vollinhaltlich an. Wir wollen die Argumente im Einzelnen nicht wiederholen, möchten die Auswirkung dieses Konstruktionsfehlers aber am Beispiel des Landkreises Gießen untermauern:

Durch die Anwendung des Korridorverfahrens werden allein aus den Nettobelastungen des Landkreises Gießen in den Produktbereichen 05 „Soziale Leistungen“ und 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ zusammen über 15 Mio. EUR in der Bedarfsermittlung der Landkreise abgeschnitten, weil man vom Prinzip her davon ausgeht, dass wir hier unwirtschaftlich arbeiten. Diese Schlussfolgerung ist jedoch falsch und zurückzuweisen. Wir werfen das Geld nicht zum Fenster hinaus, sondern hinter den Ausgaben verbirgt sich die Bedürftigkeit der Menschen in unserem Landkreis. Und das wird bei den anderen betroffenen Landkreisen gleichermaßen so sein. Unangemessen ist vielmehr das Verfahren, mit dem der anerkannte Bedarf berechnet wird. Erstens haben wir schon in früheren Jahren immer wieder betont und auch nachgewiesen, dass man gerade im Bereich der sozialen Sicherung nicht mit dem Bedarf pro Einwohner als Vergleichskennzahl arbeiten darf, weil das der falsche Indikator ist, der die unterschiedlichen sozio-ökonomischen Gegebenheiten nicht berücksichtigt. Und zweitens zeigt das im Auftrag des Hessischen Landkreistages von Rödl&Partner erarbeitete alternative Berechnungsmodell auf, dass es andere Methoden gibt, die dem tatsächlichen Bedarf eher gerecht werden. Bei diesen Modellrechnungen liegt der Aufwand des Landkreises Gießen durchweg auch in den Bereichen der sozialen Sicherung innerhalb der so ermittelten Korridore.

Durch das vom Hessischen Finanzministerium angewendete Verfahren zur Bedarfsermittlung werden besonders in den Bereichen der sozialen Sicherung landesweit erhebliche Bedarfsminderungen vorgenommen. Der Verdacht, dass dies in erster Linie dazu dient, die KFA-Masse auf eine bestimmte Höhe zu begrenzen, liegt nahe und konnte bisher auch nicht überzeugend ausgeräumt werden. Besonders betroffen von dieser Kürzung sind die Landkreise, denen eine angemessene Finanzausstattung dadurch verwehrt wird.

Wegen dieses Konstruktionsfehlers hatten wir schon nach der Bekanntgabe des Modells zum neuen KFA im November 2014 im Rahmen der Bürgermeisterdienstversammlung in unserem Landkreis und später auch in einer schriftlichen Eingabe direkt an das

Hessische Finanzministerium dafür geworben, dass – wenn man schon nicht bereit ist das Korridorverfahren zu ändern - dann aber zumindest die sozio-ökonomischen Strukturen angemessen berücksichtigt und objektiv bedingte überdurchschnittliche Soziallasten anerkannt werden müssen. Mit der Ergänzung des Soziallastenansatzes im Gesetzentwurf ist man unserem Anliegen entgegengekommen. Auch dafür möchten wir uns bedanken, denn damit erfolgt eine Umverteilung von Mitteln innerhalb des KFA zugunsten der Kommunen, die von hohen Soziallasten besonders betroffen sind. Der Mehrertrag, den wir aus dem Ergänzungsansatz erhalten, gleicht die objektiv vorhandenen finanziellen Mehrbelastungen aber bei Weitem nicht aus und ist kein Ersatz für die Bedarfskürzung durch die unsachgerechte Angemessenheitsprüfung.

Die Nichtberücksichtigung der Defizite für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz möchten wir nur am Rande kommentieren. Grundsätzlich teilen wir die Auffassung, dass die Unterdeckungen der Landkreise in diesem Aufgabenbereich nicht über KFA abgegolten werden müssen, sondern durch spezialgesetzliche Regelung. Wir fordern die Landesregierung aber auf, dieser Aussage dann auch Taten folgen zu lassen und endlich eine Erstattung zu bezahlen, die den tatsächlichen Aufwand deckt.

Was die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Belastungen in den Leistungsbereichen des SGB II und des SGB XII angeht, hatten wir schon in unserem Schriftsatz an das Finanzministerium im Dezember 2014 zahlenmäßig dargestellt und insofern belegt, dass diese vor allem auf dem überproportionalen Aufwand für die Einwohner in der Stadt Gießen beruhen. Das Pro-Kopf-Defizit innerhalb der Sonderstatusstadt Gießen liegt im Bereich des SGB XII um 40 % und im Bereich des SGB II sogar um 140 % über dem Pro-Kopf-Defizit der Einwohner des Restkreises. Damit sind wir bei unserem 2. Hauptkritikpunkt am vorliegenden Gesetzentwurf: Die auf 71 % abgesenkte Gewichtung der Einwohner der Sonderstatusstädte knüpft bekanntlich an die vertikale Bedarfsermittlung an. Weil die Ermittlung des Bedarfs im vorherigen Arbeitsschritt u.E. fehlerhaft und nicht bedarfsgerecht erfolgt, ist auch die Absenkung des Bedarfs der Kragenkreise um 29 % bezogen auf die Einwohner der Sonderstatusstädte unangemessen und falsch.

Mit der Übergangsregel, nach der zunächst eine Absenkung auf 90 % angewendet und erst danach eine schrittweise Absenkung auf 71 % erfolgen soll, wurde auch dieser Einwand vom Ministerium aufgegriffen. Durch diesen „gleitenden Wechsel“ erfolgt eine Abmilderung der finanziellen Nachteile für die betroffenen Landkreise nun zwar nicht mehr aus dem Übergangsfonds, sondern wird unmittelbar aus den Mitteln des KFA finanziert, am Ende der Übergangszeit wird die Absenkung auf 71 % aber in voller Höhe wirksam, weil der genannte Prozentsatz weiterhin im Gesetz festgeschrieben ist. Hierzu halten wir eine Evaluierung und Korrektur für unabdingbar.

Wir stellen dabei nicht in Abrede, dass sich - anders als im bisherigen System - die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf die Sonderstatusstädte auch in der Ermittlung des Finanzbedarfes niederschlagen muss. Wir fordern aber, dass der Gesamtkomplex aller Finanzierungsregeln zum Sonderstatus auf den Prüfstand gestellt und neu gefasst wird. In diesen Kontext gehören neben dem Ermäßigungssatz für die Kreisumlage und der vollständigen Angleichung der Kreisumlagehebesätze u.E. auch die notwendige Differenzierung beim Anrechnungssatz für die Ermittlung der Umlagekraft.

Einer Prüfungsankündigung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes vom 7. Mai 2015 haben wir entnommen, dass eine entsprechende Vergleichende Prüfung der „Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Landkreisen“ bereits beauftragt ist und im Jahr 2016 durchgeführt werden soll. Das begrüßen wir

ausdrücklich. Die Anmerkung in der Begründung zum Gesetzentwurf, wonach bei der Evaluation „die sachgerechte Höhe des Ermäßigungssatzes für die Kreisumlage ermittelt werden“ soll, für eine Überprüfung der von der Bedarfsermittlung abgeleiteten und im Gesetz festgeschriebenen Quote von 71 % aber „kein Raum besteht“, können wir dagegen nicht akzeptieren. Wir fordern, dass sich die Evaluierung auch auf die Bedarfsermittlung im Verhältnis zwischen den Sonderstatusstädten und Kragenkreisen und auf die daraus abgeleitete Einwohnergewichtung bezieht. Die oben genannten Zahlen für die Belastungen in den Bereichen des SGB II und SGB XII zeigen, dass der Finanzbedarf des Landkreises Gießen im Produktbereich 05 „Soziale Leistungen“ bezogen auf die Einwohner der Sonderstatusstadt sogar höher ist als für die restliche Bevölkerung. Insofern wäre in diesem Aufgabenbereich keine Absenkung, sondern sogar eine höhere Gewichtung der Sonderstatusstadteinwohner nötig.

Vor diesem Hintergrund erwarten wir, dass die Bereitschaft besteht, das neue KFA-Modell besonders in Bezug auf das komplexe Regelungsgeflecht zum Sonderstatus noch einmal komplett zu überarbeiten.

Der letzte für uns sehr wesentliche Hinweis bezieht sich auf den Wegfall der pauschalen Investitionszuweisungen. Dass die besonderen Finanzaufweisungen entfallen und den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zugeschlagen werden, können wir auch in der Argumentationskette nachvollziehen. Anders sehen wir das in Bezug auf die Investitionsfinanzierung. Durch die Investitionspauschalen war in der Vergangenheit den Landkreisen trotz zumeist hochdefizitärer Haushaltslage wenigstens ein Mindestmaß an Investitionen möglich. Dies kann künftig gefährdet sein, wenn man sich nicht an die Aussagen hält, die im vorliegenden Gesetzentwurf nicht in der Rechtsnorm selbst, wohl aber in der Begründung stehen.

So gibt es dort z.B. im Zusammenhang mit dem Wegfall der allgemeinen Investitionspauschale und der Schulbaupauschale die Feststellung, dass den Kommunen ungeachtet ihrer Haushaltssituation weiterhin ein Mindestmaß an Investitionen ermöglicht werden muss und es ihnen hierzu im Rahmen der Kommunalaufsicht ermöglicht wird, einen bestimmten Anteil der künftigen Schlüsselzuweisungen unmittelbar im Finanzhaushalt zu vereinnahmen und zur Finanzierung von Investitionen zu verwenden. Dieser Grundsatz muss dann aber auch bei der Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht Beachtung finden.

Mit der Umschichtung der allgemeinen Investitionszuweisungen in die Schlüsselmasse wird zweifelsohne zunächst die Entscheidungsfreiheit der Kommunen gestärkt. Klar ist aber auch, dass sich die Höhe der im Finanzhaushalt veranschlagten Anteile der allgemeinen Zuweisung auf die Höhe des Kreditbedarfes einerseits und auf die Höhe der im Ergebnishaushalt zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel und damit auf den Kreisumlagebedarf und den Hebesatz für die Kreisumlage andererseits auswirkt. Weil der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen bereits ein genehmigungspflichtiger Tatbestand ist und künftig auch eine Anhebung des Kreisumlagehebesatzes um mehr als 0,5 %-Punkte genehmigungspflichtig sein soll, wird die Frage der Verwendung eines Teilbetrages der Schlüsselzuweisung zur Finanzierung von Investitionen indirekt zu einem genehmigungsrelevanten Sachverhalt.

Die Integration der Investitionspauschalen in die allgemeine Finanzaufweisung führt deshalb zwar dazu, dass die Finanzautonomie der Gemeinden und Landkreise gestärkt wird, gleichzeitig wird aber der kommunalen Finanzaufsicht eine größere Bedeutung und Mitverantwortung zugeschrieben. Wir erwarten insofern, dass Aussagen, die sich

auf die Gestaltungsfreiheit und Investitionsfähigkeit der Kommunen beziehen, nicht nur vom verantwortlichen Finanzministerium, sondern von der gesamten Landesregierung getragen und vom Innenressort mit den Vorgaben zur Handhabung der Finanzaufsicht an die Aufsichtsbehörden weitergeleitet werden.

Wir würden uns freuen, wenn Anregungen aus dieser Stellungnahme in der parlamentarischen Beratung und/oder bei der Fortentwicklung und Umsetzung des Gesetzes Berücksichtigung finden. Mit einer Weitergabe im Rahmen der Dokumentation des Landtagsitzungsdienstes sind wir einverstanden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Dirk Oswald
Hauptamtlicher Kreisbeigeordneter



Hessischer Rechnungshof
Postfach 10 11 08 • 64211 Darmstadt

Hessischer Landtag
Vorsitzender des
Haushaltsausschusses
Herrn MdL Wolfgang Decker
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Aktenzeichen 03 PrG 01 14 20000
Bearbeiter: Hr. Keller
Durchwahl: (0 61 51) 3 81 – 1 68
E-Mail: peter.keller
@rechnungshof.hessen.de
Ihr Zeichen: I A 2.7
Schreiben vom: 05.05.2015
Datum: 3. Juni 2015

Vorab per E-Mail

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 17. Juni 2015; Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853

Sehr geehrter Herr Decker,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf. Vorausschicken möchten wir, dass der Hessische Rechnungshof sowohl über die Lenkungsgruppe als auch über die Arbeitsgruppe KFA 2016 in die Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes eingebunden war. Unsere an dieser Stelle vorgetragenen Anregungen finden wir in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf wieder. Insgesamt bewerten wir den vorliegenden Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der Maßgaben aus dem vorangegangenen Urteil des Staatsgerichtshofs mit insbesondere dem Wechsel von einem bislang verbundquotenorientierten System auf einen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich einerseits und den unterschiedlichen Interessen der sehr heterogenen hessischen kommunalen Familie andererseits als tragfähigen Kompromiss.

Gerne möchten wir die Gelegenheit nutzen, einige aus unserer Sicht beachtenswerte grundsätzliche und inhaltliche Anregungen anzubringen:

- Zur Übersichtlichkeit könnte eine Begriffsbestimmung in den allgemeinen Vorschriften aufgenommen werden.
- Nach § 26 (Landkreise) FAG-Entwurf und § 32 (kreisfreie Städte) FAG-Entwurf wird ein neuer Ergänzungsansatz für Soziallasten bei den Schlüsselzuweisungen

für Landkreise und kreisfreie Städte berechnet und an das Instrument der Bedarfsgemeinschaften geknüpft. Bei Prüfungen des Hessischen Rechnungshofs und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften waren die Bedarfsgemeinschaften bzw. die Zahl der Hilfeempfänger ein Thema (vergleiche exemplarisch Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Zweiter Zusammenfassender Bericht, Seite 22 f.). So gab es Unterschiede bei der Zählung der Bedarfsgemeinschaften. Insofern erscheint es für die Geeignetheit eines entsprechenden Ergänzungsansatzes als zentral, ob sich die beschriebene Praxis mittlerweile geändert hat und somit in ganz Hessen gleichartig gezählt wird.

- Bei der Theaterförderung aus dem KFA (§ 41 FAG-Entwurf) soll künftig auch die Stadt Frankfurt am Main mit ihren Städtischen Bühnen im Rahmen des Theaterlastenausgleichs an der sog. Drittellösung teilhaben, die bisher nur für die drei Staatstheater sowie das Landestheater Marburg und das Stadttheater Gießen galt. Danach werden die Kosten für Tarifsteigerungen und dringend notwendige Bauunterhaltungsmaßnahmen zwischen dem Land (36 %), der Sitzstadt (32 %) und dem KFA (32 %) geteilt. Bei der durch den Hessischen Rechnungshof durchgeführten Prüfung wurde festgestellt, dass bei den drei Staatstheatern, dem Landestheater Marburg und dem Stadttheater Gießen das Land Mitspracherechte hat, die die Stadt Frankfurt am Main in dieser Form nicht gewährte. Dies war seither die Begründung, warum die Stadt Frankfurt am Main bei der Theaterförderung nicht in die o. a. Drittellösung eingebunden war. Insofern erscheint es für die Bewertung der Frage zur Geeignetheit der Integration der Stadt Frankfurt am Main in die Drittelregelung bei der Theaterförderung als zentral, ob dem Land zwischenzeitlich entsprechende Rechte eingeräumt wurden oder eingeräumt werden sollen.
- Als drittes Kriterium für die Mittelverteilung im Bereich Heilkurorte kann nach unseren Vorstellungen im Rahmen von § 44 Abs. 2 FAG-Entwurf zusätzlich die Steuerkraft fungieren. Der Ausgleich wird gewährt, weil die Maßgabe (keine Industrie in Kurorten) potenziell zu geringerer Steuerkraft führt. Sofern die Steuerkraft indes trotzdem hoch ist, bedarf es bei diesen Kommunen keiner Zuweisungen zum Ausgleich und die Mittel können entlang des Bedarfes konzentriert werden. Zudem werden etwaige Nachteile bei der Gewerbesteuerkraft ohnehin über die allgemeinen Zuweisungen partiell berücksichtigt.

- Nach § 50 Abs. 6 FAG-Entwurf soll „erdrosselnden“ Kreisumlagehebesätzen vorgebeugt werden. Hier wird angeregt, in der Gemeindehaushaltsverordnung (und nicht im FAG) zu regeln, dass der Landkreis beim Vorbericht zum Haushaltsplan darzustellen hat, ob und wie er bei seinen Erwägungen zum Hebesatz der Kreisumlage die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt hat.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Ulrich Keilmann)



(Jörg Balk)

Prof. Dr. Achim Truger
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
und
Senior Research Fellow am Institut
für Makroökonomie und Konjunktur-
forschung in der Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf

Berlin, 08.06.2015

Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen: Sanierung des Landeshaushalts auf Kosten der Kommunen wird fortgesetzt

Schriftliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
für ein Gesetz
zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen
– Drucksache 19/1853 –

1. Problemstellung: Seit Langem angespannte Finanzlage der Kommunen in Hessen

Die Finanzlage der Kommunen in Hessen hat sich im letzten Jahr leicht entspannt. Dennoch ist sie im Ländervergleich weiterhin angespannt, und die hessischen Kommunen haben in den letzten sechs Jahren seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise eine besonders schwierige Phase durchlaufen, die durch hohe Haushaltsdefizite, stark steigende Kassenkredite und eine schwache Entwicklung bei den öffentlichen Investitionen gekennzeichnet war (vgl. BMF 2015 und Eicker-Wolf und Truger 2013b).

Ursächlich für die Finanzprobleme war – anders als häufig behauptet – keinesfalls eine insgesamt besonders starke Ausgabenentwicklung, sondern vielmehr eine schwache Einnahmenentwicklung: Die Kommunalfinanzen insgesamt litten seit 2000 unter Wirtschaftskrisen und einer starken Steuersenkungspolitik (Eicker-Wolf und Truger 2013a und 2013b). Insbesondere in Hessen haben sich die Steuereinnahmen der Gemeinden, Städte und Landkreise seit der Finanzkrise schwach entwickelt. Hinzu kommen Belastungen durch überproportional steigende Ausgabenverpflichtungen, insbesondere im sozialen Bereich, die den Kommunen vom Bund aufgebürdet wurden, ohne dass eine entsprechende Finanzierung bereitgestellt worden wäre. Die

Unangemessenheit dieser Belastungen ist mittlerweile zumindest teilweise vom Bund akzeptiert, weshalb sich dieser zu einer Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des Konnexitätsprinzips veranlasst sah (Eicker-Wolf und Truger 2015, S. 36 ff.).

Schließlich verschärfte das Land Hessen die kommunalen Probleme durch Kürzungen im KFA seit 2011 um 340 Mio. Euro jährlich. Diese landespolitisch erzeugten Belastungen konnten auch durch den Kommunalen Schutzschirm nicht kompensiert werden, der im Übrigen bei weitem hinter den Anstrengungen der Landesregierung in NRW zurückblieb (Truger 2013 sowie Eicker-Wolf und Truger 2015).

Die Kürzungen im KFA führten auch zur Klage der Gemeinde Alsfeld und dem Urteil des Staatsgerichtshofes, das die geplante Neuregelung des KFA überhaupt erst notwendig macht. Unabhängig von einer juristischen Beurteilung sind die Pläne der Landesregierung vor dem Hintergrund der skizzierten finanzpolitischen Ausgangslage zu beurteilen.

2. Der Gesetzentwurf der Landesregierung als Problemverschärfung

Die geplante Neuregelung stellt einen Systembruch dar und ist sehr komplex. Die Landesregierung hat es leider verabsäumt, die voraussichtlichen Auswirkungen in aussagekräftigen Simulationsrechnungen mit unterschiedlichen Szenarien zu beleuchten, so dass man leider nur grobe Plausibilitätsüberlegungen anstellen kann.

Über das übliche politische Marketing hinaus hat sie zudem grob irreführende Informationsmaterialien bereitgestellt. So behauptet die Folie Nr. 4 in HMF (2015a), die Kommunen seien bereits vor der Krise finanziell besser als das Land gestellt gewesen, und sie hätten sich nach der Krise schneller als das Land erholt. „Belegt“ wird dies ohne weitere Erläuterung durch eine Grafik, in der der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen der Nettokreditaufnahme des Landes von 2007 bis 2014 gegenübergestellt wird, und aus der hervorgeht, dass das Land bereits mit Defiziten in die Krise gestartet war und auch heute noch ein Defizit aufweist, während die Kommunen mit einem deutlichen Überschuss in die Krise gingen und 2014 bereits wieder annähernd ausgeglichene Haushalte vorweisen konnten. Diese Darstellung berücksichtigt jedoch weder die unterschiedlichen Haushaltsvolumina von Land und Gemeinden noch die Tatsache, dass die Gemeinden in ihrer Nettokreditaufnahme eingeschränkt sind und tendenziell über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte aufweisen (müssen), während für das Land eine überzyklische Nettokreditaufnahme in Höhe der

öffentlichen Netto-Investitionen zulässig und erwünscht war. Eine Aussage über die Besser- oder Schlechterstellung von Land oder Kommunen lässt sich daraus mithin überhaupt nicht ableiten und schon gar nicht der auf Folie 5 behauptete Widerspruch, wonach das Volumen des KFA seit 2011 „dennoch“ kontinuierlich anwachse.

Die Entwicklung des zukünftigen Volumens des KFA im Vergleich zum status quo hängt im Wesentlichen davon ab, ob der neu eingeführte so genannte Festansatz mittel- bis langfristig stärker oder schwächer wachsen wird, als das durch die Verstetigungsgröße repräsentierte Volumen des alten KFA. Dies ist deshalb der Fall, weil die Landesregierung über die Bildung der Rücklage und einer Überstellung von einem Drittel des Wachstums der Verstetigungsgröße in den Landeshaushalt dafür Sorge getragen hat, dass der Stabilitätsansatz immer hinter dem Wachstum des KFA im Status quo zurückbleiben wird. Selbst für den Fall, dass der Festansatz die Verstetigungsgröße übersteigt, ist durch Rückgriff auf die Rücklage, die Abschmelzung des Finanzkraftzuschlages und die Anrechnung im Stabilitätsansatz zukünftiger Haushaltsjahre, eigentlich so gut wie ausgeschlossen, dass sich das Volumen des KFA insgesamt zugunsten der Kommunen ändert. Hierfür wäre dauerhaft eine deutlich höhere Wachstumsrate des Festansatzes als derjenigen der Verstetigungsgröße erforderlich. Nach gegenwärtiger Finanzplanung (HMF 2015b) wächst der KFA durchschnittlich mit 4%. Es ist unwahrscheinlich, aber denkbar, dass das Wachstum des Festansatzes diese Rate dauerhaft und spürbar übersteigt, allerdings wäre es die Aufgabe der Landesregierung, die Bedingungen für einen solchen Anstieg zu erläutern und zu plausibilisieren, falls sie eine solche Entwicklung tatsächlich für realistisch hält.

Die Simulationsrechnungen von PriceWaterhouseCoopers (Detemple 2015) sind zunächst wenig aussagekräftig, weil sie sich ex post auf die Phase von 2009 bis 2014 beschränken. Gerade die Jahre 2009 und 2010 waren aufgrund der großen Rezession und der Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete einnahmeseitig extrem schwach: Gegenüber 2007 hatte sich die Haushaltslage 2009 um 2,5 Mrd. Euro und 2010 sogar um 3,2 Mrd. Euro verschlechtert. Daher nimmt es nicht wunder, dass der neue KFA in diesen Jahren für die Kommunen günstiger gewesen wäre. Jedoch zeigt gerade die Tatsache, dass dieser Vorteil in der Simulation binnen weniger Jahre bis 2013 wieder verschwunden ist, wie schnell das Land in Aufschwungsphasen von der Neuregelung profitieren würde. In der gegenwärtigen Ausgangslage mit annähernd ausgeglichenen kommunalen Haushalten, keinen größeren Steuersenkungen in Planung

und einem halbwegs robusten Konjunkturausblick, werden sich die Kommunen insgesamt durch die Neuregelung daher vermutlich deutlich schlechter stellen.

Hinzu kommt, dass die geplante Entlastung der Kommunen durch eine weitere Übernahme der Kosten von sozialen Leistungen durch den Bund unter dem neuen KFA letztlich vom Land mit dem Argument, der neue KFA sei ja bereits bedarfsgerecht, einbehalten würde. Die hessische Landesregierung plant dies offenbar, weil eine entsprechende Senkung des Festansatzes bei gleichzeitiger Absenkung der Verstetigungsgröße vorgesehen ist. Damit würde das Land Hessen im Gegensatz zu anderen Bundesländern seinen Kommunen möglicherweise zukünftige Entlastungen in dreistelliger Millionenhöhe vorenthalten und sich auf Kosten der Kommunen weiter sanieren.

3. Alternativen

Die Möglichkeiten des Landes für eine durchgreifende Besserstellung seiner Kommunen sind aufgrund der weitestgehend bundespolitisch bestimmten Steuergesetzgebung und dem engen – und von der Landesregierung ausdrücklich erwünschten – Korsett der Schuldenbremse begrenzt. Dennoch kann das Land

- die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt verbessern oder zumindest gegenüber der geplanten Neuregelung deutlich anheben, indem auch unter der Schuldenbremse noch bestehende Spielräume genutzt werden (vgl. Truger 2013). Selbst unter der gegenwärtigen Finanzplanung sind die Spielräume für die Nettokreditaufnahme noch nicht ausgeschöpft und könnten etwa durch Ausnahme der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen von der Schuldenbremse – wie eigentlich im entsprechenden Landesgesetz vorgesehen – noch ausgeweitet werden.
- Die behauptete Risikoübernahme durch das Land könnte zu einer echten Risikoübernahme werden, wenn das Land sich im Rahmen der Schuldenbremse einen Teil der kommunalen Budgetsensitivität zuschlagen würde, um damit konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse der Kommunen über den Landeshaushalt auszugleichen (Truger 2013).

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2015): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 2005-2014, Berlin.

Detemple, P. (2015): Die Neuordnung des KFAs vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzsituation, Vortrag von Peter Detemple, PriceWaterhouseCoopers, April.

Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2013a): Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessische Landes- und Kommunal финанzen in der Klemme, in Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg), Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.

Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2013b): Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunal финанzen in Hessen, Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Landesfachbereich Gemeinden, Frankfurt
http://gemeinden-hessen.verdi.de/++file++536108b46f68440647000139/download/Kommunalfinanzbericht%202013_Endfassung_neu.pdf .

Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2015): Kommunalfinanzbericht 2015. Perspektiven der Kommunal финанzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf
<https://gemeinden-nrw.verdi.de/themen/gemeindefinanzen/++co++0fea0114-9c23-11e4-b518-525400248a66>.

HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2015a): Auf dem Weg zur Neuordnung des KFA ab dem Jahr 2016, Präsentation von Dr. Thomas Schäfer, Hessischer Minister der Finanzen, Wiesbaden,
https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesamtpraesentation_kfa2016.pdf

HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2015b): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2014 bis 2018, Wiesbaden.
https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/finanzplan_des_landes_hessen_2014-2018.pdf

Truger, A. (2013): Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse: Spielräume von Grundgesetz und Landesverfassung zum Wohle Hessens nutzen. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Berlin.

Die Bürgermeisterin

Universitätsstadt Gießen · Dezernat II · Postfach 11 08 20 · 35353 Gießen

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Berliner Platz 1
35390 Gießen

■ Telefon: 0641 306 – 1004/1016

Telefax: 0641 306 - 2015

E-Mail: gerda.weigel-greulich@giessen.de
sandra.siebert@giessen.de

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
II-Wei./rl.- KFA

Datum
08.06.2015

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 17. Juni 2015; Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Decker,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

meine Stellungnahme erfolgt als vom Haushaltsausschuss geladene Expertin, nicht für die Stadt Gießen.

Vorbemerkungen:

In 2008 haben die hessischen Bürgerinnen und Bürger die Schuldenbremse beschlossen und in 2012 wurde das sogenannte Schutzschirmprogramm aufgelegt. Dieses Programm hat etwa ein Viertel der hessischen Kommunen genutzt.

Die Debatte um Schuldenbremse und Schutzschirm hat in erschreckender Weise die strukturelle Unterfinanzierung einer Vielzahl von Kommunen offenbart und transparent gemacht. Gleichzeitig hat man aber auch bei vielen Kommunen sehen können, dass durchaus nennenswerte Einsparungen erzielt, die Effizienz der Verwaltung gesteigert und drittens auch eine deutliche Steigerung der Einnahmen erzielt werden konnte.

Die durch das Alsfelder Urteil vorgeschriebene Neuordnung des KFA auf Grundlage einer Bedarfsermittlung hat bei vielen die Hoffnung geweckt, dass das Land damit gezwungen sein würde, den Kommunen mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Bedarfsgerecht eben.

Diese Hoffnung ist nicht in Erfüllung gegangen.

Trotzdem können wir feststellen, dass mit dem jetzt vorgelegten Rechenmodell die richtige Richtung eingeschlagen wird.

Grundsätzlich sind im gewählten Modell folgende Punkte positiv zu bewerten:

1. Das Abschöpfen von eigenen Finanzmitteln bei den abundanten Kommunen als Prinzip der Solidarität zwischen den Kommunen ist überfällig. Idealtypisches Beispiel für die Notwendigkeit dieser Maßnahme ist Eschborn.
2. Die Anhebung der Nivellierungssätze ist richtig. Die dadurch aufwachsenden Mehreinnahmen werden beim Stabilitätsansatz gedrittelt: ein Drittel verbleibt bei den Kommunen, ein Drittel geht in die Rücklage und ein Drittel senkt die Zuweisung des Landes.
3. Richtig ist auch, dass dadurch der über die Gewerbesteuerhebesätze ausgetragene, teilweise für die Kommunen ruinöse Standortwettbewerb moderat eingeschränkt wird. Eine Spreizung von rund 200 Punkten auf engstem Raum ist absurd.

Kritikpunkte:

1. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist zu gering. Durch die Abschneidung eines über dem Durchschnitt liegenden Aufwandes in Anlehnung an das Thüringer Korridormodell wird der angenommene Bedarf der Kommunen in zu großem Umfang reduziert.
2. Überdurchschnittliche Belastungen im sozialen Bereich werden nicht hinreichend gewürdigt. Die nachträglich eingeführte Sozialkomponente ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Doch sind 25 Millionen € zu wenig im Vergleich zur gesamten Masse des KFA.

Forderungen:

1. Insgesamt ist zu wenig Geld im System, es fehlen mindestens 400 Millionen Euro. Unter der Prämisse, dass das Land den Kommunen nicht mehr Geld für den KFA zur Verfügung stellen kann, weil es seinerseits vor großen finanziellen Herausforderungen im Bildungsbereich, bei Polizei u. a. steht und selbst die Schuldenbremse einhalten muss, aber auf Beschlüsse des Bundes angewiesen ist, um höhere Einnahmen zu erzielen, die aber mindestens bis 2017 nicht zu erwarten sind, müssen die fehlenden Finanzmittel in den Kommunen selbst generiert werden. Das kann nur über höhere Nivellierungssätze geschehen, die sich an den anderen Bundesländern orientieren.

Zu niedrige Sätze schaffen nämlich nicht nur für die reichen Kommunen einen Standortvorteil und perpetuieren und verstärken damit das System der ungleichen Verteilung. Sie entziehen damit dem Gesamtsystem der kommunalen Finanzen auch notwendige

Mittel, subventionieren die Unternehmen zulasten der Kommunen. Die Wirkung ist die gleiche wie wenn Unternehmen Steuerschlupflöcher in Luxemburg und anderswo nutzen: Das Geld geht dem Gesamtsystem verloren und steht nicht für die Finanzbedarfe der Kommunen zur Verfügung.

Das Land sollte daher den durchschnittlichen Nivellierungssatz der Flächenländer als Grundlage wählen.

Damit dies nicht zu unzumutbaren Härten führt, soll die Abschöpfung bei den abundanten Kommunen über einen längeren Zeitraum abgedeckt werden. Dies kann zum Beispiel durch die Anhebung der Nivellierungssätze in mehreren Schritten geschehen.

2. Der Faktor für besondere soziale Belastungen muss erhöht werden und auch für die Jugendhilfe berechnet werden.

25 Millionen Euro reichen bei weitem nicht dazu aus, die in einzelnen Städten und Kreisen bestehenden sozialen Probleme bei den Finanzbedarfen in notwendigem Maße auszugleichen.

Es ist nachvollziehbar, dass das Modell keine einzelne Berechnung von speziellen Bedarfen einzelner Kommunen vornehmen kann.

In der Regel gleichen sich auch Vor- und Nachteile aus, leider eben nicht bei allen Kommunen.

Zu den Kommunen, deren strukturelles Problem noch mit speziellen einzelnen Faktoren negativ kumuliert, gehört neben der Stadt Offenbach auch die Stadt Gießen. Das „Einzelschicksal“ dieser Städte und auch einiger Gemeinden kann nicht über den KFA gelöst werden.

In Gießen liegt das an folgenden Faktoren:

Die Stadt hat überdurchschnittlich hohe Kosten im Bereich der Jugendhilfe. In der Berechnung des KFA gibt es zwar einen Faktor für eine überdurchschnittliche Belastung im sozialen Bereich, nicht aber für die daraus folgenden höheren Kosten im Jugendhilfebereich.

Die deutlich erhöhten Kosten im Jugendhilfebereich resultieren auch aus der Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlingen und dass die Stadt Gießen neben der Stadt Frankfurt die Clearingstelle, also quasi Erstaufnahmeeinrichtung für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist. Theoretisch werden diese Jugendlichen zwar landesweit verteilt. De facto sind in der Vergangenheit dann doch etliche Jugendliche in Gießen verblieben. Derzeit erhöhen sich die Aufwendungen für die Stadt Gießen dramatisch, weil sich aktuell ein Teil der kommunalen Familie verweigert, die zugewiesenen Jugendlichen aufzunehmen, so dass diese dann nach dem Jugendhilferecht in Gießen verbleiben müssen.

Zweitens hat die Stadt Gießen geringe Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Zum Vergleich der mittelhessischen Sonderstatusstädte: Gießen mit 85.000 Einwohner hat ca. 36 Mio., Marburg mit 78.000 Einwohner hat ca. 80 Mio. Wetzlar bei 50.000 Einwohner immerhin 33 Mio. Gewerbesteuer.

Diese speziellen sozioökonomischen Strukturen sind also die zwei wichtigsten Gründe für die schlechte finanzielle Situation Giessens.

Der dritte Grund für das besonders schlechte Ergebnis ist, dass wir Aufgaben für die Region erfüllen und damit auch Kosten haben, die dem Grunde nach wie Aufgaben einer kreisfreien Stadt zu bewerten sind. Plakatives Beispiel dafür ist das Stadttheater. Dass das Rechenmodell die kreisfreien Städte bevorzugt, ist ziemlich eindeutig. Das ist auch sachgerecht und richtig. Es führt aber im gesamten mittelhessischen Bereich dazu, dass keine EinwohnerInnen als kreisfrei gewichtet bzw. veredelt werden, obwohl eben dort auch solche Aufgaben zu erfüllen sind.

Vierter Punkt: Wir haben als wichtigsten Standortfaktor öffentliche Dienstleistung, also die Justus-Liebig-Universität, die Technische Hochschule Mittelhessen und das Regierungspräsidium Gießen. Und sind darüber natürlich sehr froh. Finanziell bringen sie uns aber bei den Realsteuern nichts. Allen genannten ist gemein, dass sie keine Gewerbesteuer und keine Grundsteuer B zahlen, aber trotzdem eine attraktive und hochwertige Infrastruktur benötigen.

Fünfter Punkt: Durch den engen Zuschnitt der Stadt in Folge der Stadt Lahn ist der Anteil an Gastschülerinnen und -schülern überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig sind die vom Land festgelegten Gastschulbeiträge bei weitem nicht kostendeckend.

Daher ist es notwendig, dass besonders belasteten Städten weiterhin innerhalb und außerhalb des KFA geholfen wird.

Mit freundlichen Grüßen



Gerda Weigel-Greilich
Bürgermeisterin



Kirsten Fründt • Landrätin • Im Lichtenholz 60 • 35043 Marburg

Kirsten Fründt Landrätin

An den Vorsitzenden des
Haushaltsausschusses des
Hessischen Landtages
Herrn Wolfgang Decker

Nur per Mail an: H.Zinsser@ltg.hessen.de

Kirsten Fründt
Landrätin des Landkreises
Marburg-Biedenkopf
Im Lichtenholz 60
35043 Marburg

Tel.: 0 64 21/405-12 01
Fax.: 0 64 21/405-12 07

E-Mail:
buerolr@marburg-biedenkopf.de
Internet:
www.marburg-biedenkopf.de

Marburg, 05.06.2015

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 17.06.2015 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen –Drucksache 19/1853-

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst einmal danke ich dem Haushaltsausschuss für die Gelegenheit, als Landrätin des Landkreises Marburg-Biedenkopf persönlich hier im Landtag Stellung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung des KFA 2016 nehmen zu können.

Ich freue mich, dass ich auch als Vertreterin eines Landkreises mit einer Sonderstatusstadt zur KFA-Reform sprechen darf. Denn wie Sie wissen, unterliegen die Finanzbeziehungen der Landkreise zu ihren Sonderstatusstädten, bei uns die Universitätsstadt Marburg mit rd. 73.000 Einwohnern, noch einmal ganz besonderen Regelungen im Finanzausgleich, die ich mit beleuchten werde.

Das vorliegende Gesetzespaket ist nach Sichtung aller Dateien und Modellrechnungen, in die wir erfreulicherweise umfassenden Einblick hatten, solide und gründlich aufgearbeitet. Ich fürchte aber dennoch, dass der Fokus zu sehr auf einer verfassungskonformen Ausarbeitung lag und die von der kommunalen Seite erhofften Ziele womöglich auf der Strecke bleiben. Es bestehen große Bedenken bezüglich der Wirkungen, die einzelne Neuregelungen mittel- und längerfristig tatsächlich entfalten werden.

Landkreise, Städte und Gemeinden haben sich von der Reform eine finanzielle Absicherung ihrer Aufgabenerfüllung und Verstetigung in der Finanzierung erhofft. Der Finanzminister wirbt damit, dass die Neuordnung für über 300 hessische Kommunen mehr Geld in die Kassen bringe, mehr als 100 ihren bisherigen Finanzstatus beibehalten würden und nur etwa 40, fast ausschließlich finanzstarke Kommunen, negative Veränderungen erfahren würden.

In den letzten Modellrechnungen vom Februar dieses Jahres weist das Finanzministerium im Vergleich zum bisherigen KFA 2014 folgende Verbesserungen aus:

Landkreise	51,7 Mio. €
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	41,8 Mio. €
Kreisfreie Städte	10,6 Mio. €
zusammen	104,1 Mio. €

Das sieht auf den ersten Blick alles sehr gut aus und die kommunale Familie scheint um 104 Mio. € reicher zu werden. Bei genauerem Hinsehen verändert sich das Bild. In den 104 Mio. € sind Ausgleichsleistungen aus dem sog. Übergangsfonds enthalten, die besondere Härten beim Übergang auf das neue System abmildern sollen und die sich in den nächsten 10 Jahren um jeweils ein Zehntel vermindern. Davon entfallen auf:

Landkreise	8,9 Mio. €
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	19,9 Mio. €
Kreisfreie Städte	14,8 Mio. €
zusammen	43,6 Mio. €

Von daher halte ich es schon einmal nicht für richtig, diejenigen mit auf die Positivliste zu nehmen, die Übergangsleistungen erhalten. Dann ergeben sich längst keine 300 Kommunen mit Verbesserungen und auch keine 100 Kommunen mit gleich bleibendem Status, Herr Minister Dr. Schäfer, das aber nur am Rande bemerkt. Zieht man also die Zahlungen aus dem Übergangsfonds ab bleibt eine sog. „Verbesserung“ von nur noch 60,5 Mio. €.

Die Modellrechnungen weisen eine Finanzausgleichsmasse von 3,947 Milliarden Euro aus. Exakt soviel wie im KFA 2014. Die vermeintlichen Besserstellungen werden u.a. nur deshalb erreicht, weil innerhalb der Finanzausgleichsmasse kräftig umverteilt worden ist.

	alt (KFA 2014)	neu (KFA 2016)	+/-
Investitionszuweisungen	593 Mio. €	418 Mio. €	-175 Mio. €
Besondere Finanzaufweisungen	1.020 Mio. €	662 Mio. €	-358 Mio. €
Allgemeine Finanzaufweisungen	2.425 Mio. €	2.867 Mio. €	442 Mio. €
./. Kompensationsumlage	-91 Mio. €		
gesamt	3.947 Mio. €	3.947 Mio. €	0 Mio. €

Der Topf der Schlüsselzuweisungen wird um 442 Mio. € aufgestockt. Dafür fallen besondere Finanzaufweisungen, wie etwa der Sozial- und Jugendhelfelastenausgleich, weg und die Investitions- und Schulbaupauschalen gibt es künftig nicht mehr. Während die Argumente für den Wegfall der in den Ergebnishaushalten gebuchten besonderen Zuweisungen durchaus nachvollziehbar sind und man die Ausgleichswirkungen in der Tat hinterfragen kann, so führt der Wegfall der Investitionspauschalen, und hier im Besonderen der Wegfall der Schulbaupauschale, zu enormen Problemen.

Die Investitions- und Schulbaupauschalen belaufen sich auf 175 Mio. €, die zukünftig die Schlüsselzuweisungen erhöhen. Geld, das fortan in die Ergebnishaushalte wandert. Gleichzeitig wird eine empfindliche Lücke bei der Finanzierung der Investitionen gerissen, die insbesondere die Landkreise als Schulträger deutlich zu spüren bekommen.

Grundsätzlich gilt für alle Kommunen das Gebot der Nettoneuverschuldung, d.h. sie dürfen nur so viel neue Kredite aufnehmen, wie sie bestehende abzahlen. Beim Landkreis Marburg-Biedenkopf sind das gerade einmal rund 6,5 Mio. €. Nimmt man die wenigen Investitionszuweisungen von rund 2,5 Mio. € dazu ergibt sich ein mögliches Investitionsvolumen von 9 Mio. €. Zu wenig, um 64 Schulen und 360 Kilometer Kreisstraßen zu unterhalten. Bisher konnten wir die Investitions- und Schulbaupauschale von 4,7 Mio. € zusätzlich für Investitionen verwenden. Durch die Streichung der Pauschalen reduziert sich unser Investitionsvolumen um ein Drittel!

Die Aufsichtsbehörden sollen ermöglichen, dass ein Teil der Schlüsselzuweisungen für Investitionen verwendet werden darf. Dies wird nicht möglich sein, da die Schlüsselzuweisungen in vollem Umfang

in den Ergebnishaushalten benötigt werden. Diese „untergesetzliche Absichtsbekundung“ ist nicht Ziel führend und hilft nicht weiter.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf lehnt daher die Streichung der Investitionspauschalen ab und fordert ihre Beibehaltung.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom Mai 2013 haben wir Kommunen darauf gehofft, dass die geforderte Systemumstellung durch eine vorurteilsfreie und ehrliche Bedarfsermittlung vollzogen wird. Indem Sie im neuen KFA genau so viele Mittel wie bisher bereitstellen wird deutlich, dass Sie das eben nicht getan haben und ihr Fokus darauf lag, keinesfalls mehr auszugeben als vorher. Das war Ihre Richtschnur und sie haben davon ausgehend das Korridormodell so beeinflusst, dass es unter dem Strich rechnerisch passt.

Die viel diskutierte „Angemessenheitsprüfung“ im Rahmen des Korridormodells führt dazu, dass 978,1 Mio. € von der finanziellen Mindestausstattung abgeschnitten werden. Auf die Landkreise entfallen davon allein 321,4 Mio. € und den Landkreisen mit Sonderstatusstädten wird der Höchstwert von 14,5% ihrer Defizite nicht anerkannt. Es wird unterstellt, dass über dem Durchschnitt liegende Ausgaben durch unwirtschaftliches Handeln verursacht sind. Diese Annahme ist weder gerechtfertigt noch angemessen und darüber hinaus schlicht falsch.

Durch eine **Ausweitung der Korridor Grenzen** hätte beispielsweise eine deutlich bedarfsgerechtere Ermittlung des Finanzbedarfs erreicht werden können. So bleibt es dabei, dass im Grunde jede kommunale Ebene Mittel abgeschnitten und nicht anerkannt bekommt.

In Gänze nicht anerkannt werden bei den Landkreisen die Defizite im Rahmen der Unterbringung von Asylbewerbern und bei der Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsminderung. Das Land unterstellt eine „Vollkostendeckung“, die aber in beiden Bereichen nicht gegeben ist. Die Pauschalerstattungen für Asylbewerber sind nicht kostendeckend und werden überdies nur befristet gewährt. Im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden zwar die Transferleistungen ab dem Jahr 2014 in voller Höhe vom Bund erstattet – die nicht unerheblichen Personal- und Verwaltungskosten werden hingegen nicht erstattet.

Wir fordern daher, beide Aufgabenbereiche als Pflichtaufgaben bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.

Beim Landkreis Marburg-Biedenkopf reden wir im Jahr 2015 über ein Defizit von knapp 5 Mio. € im Asylbereich und von etwas mehr als einer halben Million Euro bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bezogen auf die direkt den Produkten zugeordneten Kosten. Overheadkosten fehlen hierbei noch. Alles andere als Kleinigkeiten also. Die Argumente der Landesregierung, dass eine Finanzierung der Aufgaben außerhalb des KFA erfolge und deshalb nicht bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden könnten, gehen an der Wirklichkeit vorbei und sind sachfremd.

Das Finanzministerium hat im Zuge der ambitionierten Reform erkannt, dass die von ihm gewählten Regelungen zu großen Verwerfungen und Härten führen. Indirekt räumt es das ein und hat im Zuge der Diskussionen bereits zahlreiche Übergangsregelungen und Modifizierungen vorgenommen. Das begrüßen wir natürlich von kommunaler Seite. Wäre man, wie von mir bereits erwähnt, vorurteilsfrei und ehrlich an die Bedarfsermittlung herangegangen, davon bin ich überzeugt, wären die jetzt notwendig gewordenen Modifikationen in diesem Umfang nicht erforderlich gewesen.

Die neue KFA-Systematik ist hinsichtlich der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ohnehin viel komplexer und schwieriger geworden. Aber auch die Übergangsregelungen tragen dazu bei, dass sie kompliziert wird und ich fürchte, dass die daraus resultierenden Auswirkungen über das Jahr 2016 hinaus noch zu unliebsamen Überraschungen führen werden.

Dazu gehört die in § 50 Abs. 6 FAG neu verankerte Genehmigungspflicht für die Kreisumlagehebesätze. Sie tritt ein, wenn der Landkreis beabsichtigt, seinen Hebesatz um mehr als einen halben Prozentpunkt gegenüber dem Vorjahr zu erhöhen. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es notwendig sei, mit der Einführung des bedarfsorientierten Ausgleichssystems ein Regulativ vorzuhalten, das es der Aufsichtsbehörde ermögliche, den Ausgleich zwischen der angemessenen Finanzausstattung des Landkreises und seiner Gemeinden im Blick zu haben.

Wir fordern, § 50 Abs. 6 FAG ersatzlos zu streichen.

Die Begründung zur Einführung einer Genehmigungspflicht ist nicht schlüssig. Im Übrigen gilt die Genehmigungspflicht nur für Hebesatzerhöhungen. Hebesatzsenkungen sind ohne Genehmigung auch um mehr als 0,5 Prozentpunkte möglich. Wenn aber Hürden für mehr als 0,5%ige Erhöhungen geschaffen werden, wird das dazu führen, dass Hebesatzsenkungen nur noch zögerlich und in ganz geringem Umfang vorgenommen werden, um bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen keine zu große Erhöhung vornehmen zu müssen. Das kann nicht im Interesse der Städte und Gemeinden sein. Die Regelung schränkt das Hebesatzrecht der Kreistage erheblich ein und wird daher abgelehnt.

Ein weiterer Punkt mit noch nicht absehbaren Auswirkungen über das Jahr 2016 hinaus ist die Gewichtung der Einwohner in Sonderstatusstädten bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen für Landkreise mit Sonderstatusstädten.

Die in § 31 Satz 2 vorgesehene Gewichtung der Einwohner in Sonderstatusstädten bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen mit 71 Prozent wird im Rahmen einer Übergangsregelung nach § 65 mit einem Wert von 90 Prozent in 2016 vermindert um jährlich 2 Prozentpunkte bis 71 Prozent erreicht sind, abgemildert. Hintergrund dafür ist die angestrebte Überprüfung der Aufgabenbeziehungen zwischen Landkreisen und ihren Sonderstatusstädten durch den Landesrechnungshof, die uns im letzten Monat übrigens schon angekündigt und für 2016 terminiert worden ist.

Die Finanzbeziehungen zwischen Landkreisen und Sonderstatusstädten werden im Zuge der KFA-Reform 2016 zwar ansatzweise neu geregelt, erfahren aber keine für alle Beteiligten allgemein nachvollziehbaren Lösungen. Das räumt das Land indirekt ein indem es eine grundlegende Überprüfung durch den Landesrechnungshof vornehmen lassen will.

Die Landkreise mit Sonderstatusstädten sind durch die neuen Regelungen zum Sonderstatus besonders betroffen. Dazu gehören im Wesentlichen der Wegfall der Sonderzahlungen durch die Sonderstatusstädte an ihre Landkreise, die Absenkung der Ermäßigung bei den Kreisumlagegrundlagen von 50,0% auf 43,5% wodurch in Zukunft 56,5% der Kreisumlagegrundlagen angerechnet werden, die Abschmelzung der Differenzen bei den Kreisumlagehebesätzen sowie die niedrigere Gewichtung der Einwohner der Sonderstatusstädte bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen.

Daraus resultierende finanzielle Verschlechterungen sollen durch den geplanten Übergangsfonds ausgeglichen werden. Im Ausgangsjahr 2016 werden die Einwohner der Sonderstatusstädte bereits niedriger gewichtet und zwar mit 90%. Diese „Verluste“ federt der Übergangsfonds noch ab. Alle in den darauffolgenden Jahren eintretenden Verschlechterungen aufgrund der schrittweisen weiteren Reduzierung der Einwohnergewichtung um jährlich 2 Prozentpunkte werden aber nicht mehr ausgeglichen.

Es wird deshalb gefordert, die Einwohner von Sonderstatusstädten bis zu einer Prüfung durch den Landesrechnungshof bei einem Übergangssatz von 90% zu belassen und keine darüber hinausgehende Absenkung vorzusehen.

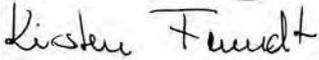
Nach dem aktuellen Stand des Gesetzentwurfes sollen finanzielle Entlastungen, die beispielsweise vom Bund für kommunale Aufgaben gewährt werden, nicht zu einer finanziellen Besserstellung der Kommunen führen. Dagegen hat sich bereits der Hessische Landkreistag verwehrt und ich unterstütze diese Kritik nachdrücklich. Ich habe bereits auf die nicht anerkannten Defizite im Asylbereich hingewiesen. Erschwerend kommt noch hinzu, dass durch die prognostizierten zusätzlichen Zuweisungen von Asylbewerbern dieses Defizit weiter steigen wird. Deshalb ist es gelinde gesagt nicht nachvollziehbar, dass Zahlungen des Bundes auf den festgestellten Bedarf angerechnet werden sollen. Hier entlastet sich das Land insbesondere auf Kosten von Landkreisen und kreisfreien Städten. Ich frage Sie, wo bleibt hier die von Seiten des Landes ständig behauptete Solidarität?

Ich habe heute gerne die Gelegenheit zur persönlichen Stellungnahme wahrgenommen. Mit Nachdruck unterstütze ich die von unserem Dachverband, dem Hessischen Landkreistag, sehr umfassend und prägnant in seiner Stellungnahme vom 27.03.2015 dargelegten Punkte, Anregungen und Forderungen.

Ganz bewusst habe ich Ihnen ergänzend dazu weitere Punkte vorgetragen. Ich bin überzeugt, dass wir noch lange nicht am Ende der Diskussionen zum KFA angelangt sind. Das Finanzausgleichsjahr 2016 wird der Einstieg sein und wir werden dann aufmerksam beobachten müssen, wie sich die neu-

en Regelungen tatsächlich entwickeln, um dann rechtzeitig vor Ablauf der fünfjährigen Beobachtungszeit notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Ich danke der Landesregierung für den sehr offenen und kritischen Dialog und Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.


Kirsten Fründt
Landrätin