

Gemeinsamer Antrag

der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90 / DIE GRÜNEN, FREIE WÄHLER, FDP, Bürgerunion, PIRATEN und des fraktionslosen Abgeordneten Dr. Schwarz (DIE LINKE)

**Betr.: Neuordnung des KFA in Hessen**

Sehr geehrter Herr Kreistagsvorsitzender Schneider,

wir bitten Sie, dem Kreistag für seine Sitzung am 08.12.2014 folgenden Antrag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Der Kreistag wird gebeten, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Kreistag des Kreises Bergstraße sieht mit dem Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs dauerhaft, die ihm zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben, die durch das Grundgesetz in der Hessischen Landesverfassung garantiert werden, als nicht mehr umsetzbar an, womit „Demokratie vor Ort“ dauerhaft keine finanzielle Grundlage mehr hätte.
2. Der Kreistag des Kreises Bergstraße stellt fest, dass der Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) nicht den Vorgaben des Hessischen Staatsgerichtshofs entspricht, wonach die staatlich übertragenen Pflichtaufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) vom Land zu bezahlen sind, da auch mit dem neuen KFA die vom Kreis Bergstraße zu erledigenden Pflichtaufgaben nicht vollständig finanziert sind.
3. Der Kreistag des Kreises Bergstraße stellt fest, dass auf der Basis des Entwurfs des neuen Kommunalen Finanzausgleichs und der nicht vollständigen Finanzierung schon der staatlichen Pflichtaufgaben, Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund stellt der Kreistag des Kreises Bergstraße fest, dass auch die Vorgabe des Staatsgerichtshofs im Hinblick auf die Mindestausstattung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch das Land nicht umgesetzt ist.
4. Der Kreistag des Kreises Bergstraße stellt fest, dass die Berechnungen des Hessischen Finanzministeriums zum neuen KFA, wonach sich der Kreis Bergstraße um 4,6 Millionen Euro besser stellen soll, nicht die für das Vergleichsjahr 2014 relevanten Nettoaufwendungen des Kreises Bergstraße für den Bereich Asylbewerber von 4,5 Millionen Euro berücksichtigen. Das Land wird aufgefordert diese Pflichtaufgabe zu 100 % zu übernehmen und entsprechend zu finanzieren.
5. Der Kreistag des Kreises Bergstraße stellt fest, dass die Arbeit der Kommunalen Spitzenverbände mit dem Land Hessen, weit über 3.000 gesetzliche Pflichtaufgaben zu identifizieren und zu bewerten, durch das Hessische Finanzministerium Ende September („vertikaler Finanzausgleich“) ad absurdum geführt wurde, nachdem hiervon für den Landkreis Bergstraße ohne konkrete Begründungen ein zehnpromentiger „Angemessenheitsabschlag“ vorgenommen wurde.

6. Vor diesem Hintergrund wird die Hessische Landesregierung, wie schon durch den Hessischen Landkreistag, nun auch vom Kreis Bergstraße, nochmals aufgefordert diesen Angemessenheitsabschlag zu begründen, um aufzudecken, warum und an welcher Stelle das Land Hessen bei pflichtigen Aufgaben, die durch den Kreis Bergstraße zu erfüllen sind, entsprechende wirtschaftliche Potenziale, im Hinblick auf eine effizientere Durchführung der Aufgaben, gesehen werden.
7. Das Hessische Finanzministerium wird aufgefordert darzustellen, auf welche Weise es dem Kreis Bergstraße in Zukunft möglich sein soll, die nach Abzug aller Tilgungsleistungen aus dem Kommunalen Schutzschirm, rund 240 Millionen Euro Kassenkredite zum 31.12.2015 zu tilgen. Das Hessische Finanzministerium wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass, neben dieser Tilgung, das mittel- und langfristige erhebliche Zinsrisiko eine zusätzliche Schieflage für den Haushalt des Kreises Bergstraße bedeuten kann.
8. Das Hessische Finanzministerium wird um konkrete Darstellung gebeten, in wieweit der Kreis Bergstraße, in zwei Jahren nach Abschluss seines großen Schulbauprogrammes und der entsprechenden Senkung der Schulumlage gegenüber den Städten und Gemeinden, vom Konstrukt des neuen KFA her in die Lage versetzt wird, Reduzierungen bei der Schul- und Kreisumlage an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, zu deren Entlastung weiterzugeben.
9. Das Hessische Finanzministerium wird aufgefordert, die Prüfung der vom Hessischen Landkreistag, neben der Ressortabfrage, zusätzlich identifizierten Aufgaben abzuschließen und deren Relevanz für die Mindestausstattung und angemessene Finanzausstattung zu bewerten. Das Ergebnis dieser Prüfung soll mit den Kommunalen Spitzenverbänden in der AG KFA erörtert werden.
10. Der Kreistag des Kreises Bergstraße unterstützt die Haltung des Hessischen Landkreistages, dass bei weiterer fehlender Kooperation des Hessischen Finanzministeriums im Hinblick auf die Begründung von Angemessenheitsabschlägen bei den Pflichtaufgaben, die Kooperationsgespräche mit dem Finanzministerium eingestellt werden.
11. Der Kreistag des Kreises Bergstraße stellt sich hinter die Bewertung des Hessischen Landkreistages, dass bei einer gesetzlichen Umsetzung des jetzigen neuen Entwurfs des Kommunalen Finanzausgleichs, die Option einer weiteren Verfassungsklage geprüft werden müsste.

Der Antrag wird wie folgt begründet:

Zunächst möchten wir auf die Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21.05.2013 hinweisen.

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 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 die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.

3. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Der Landesgesetzgeber kann dieser Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt. Dies setzt eine Ermittlung des durch die Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Die Bedarfsermittlungspflicht erstreckt sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.

4. Der Landesgesetzgeber hat bei der von Verfassungs wegen erforderlichen Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. Er darf daher bei der Kostenermittlung pauschalieren und die ermittelten Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen.

5. Das Land Hessen hat den Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt und ist damit den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung nicht gerecht geworden. Dies hat die Verfassungswidrigkeit der Veränderung der Steuerverbundmasse und die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin zur Folge.

6. Der Landesgesetzgeber ist nicht gehindert, eine Kompensationsumlage einzuführen. Belastet er allerdings die Kommunen mit einer neuen Umlage, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigt, muss er den kommunalen Finanzbedarf ermitteln, wobei er nach den kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise zu differenzieren hat.

7. Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind ebenfalls wegen des Fehlens einer Finanzbedarfsermittlung verfassungswidrig und verletzen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.

8. Der kommunale Finanzausgleich ist spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 neu zu regeln. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Unsere Positionen und Forderungen begründen wir im Hinblick auf die vorgenannten Leitsätze folgendermaßen:

#### Pflichtaufgaben

Hierzu hat das Land zunächst eine Analyse der Pflichtaufgaben mit einer Ressortabfrage durchgeführt. Diese Abfrage hat über 2.660 kommunale Pflichtaufgaben identifiziert. Eine Überprüfung der Ressortabfrage durch den HLT hat zu einer Identifikation von weiteren 1.860

Pflichtaufgaben geführt. Hiervon hat das HMdF bisher 637 als pflichtige Aufgaben anerkannt. Bei 325 Aufgaben wurde eine Anerkennung aus unterschiedlichen Gründen versagt. Eine Erörterung hierzu ist bisher nicht erfolgt. Insbesondere die Aufgaben der Kreisorgane, der Verwaltungssteuerung, des Personalmanagements, des Rechtsamts und des Finanz- und Rechnungswesen sollten als Pflichtaufgaben anerkannt werden. 232 Aufgaben werden hinsichtlich ihrer Relevanz zurzeit vom HMdF noch überprüft.

**Somit ist festzuhalten, dass eine abschließende Feststellung der kommunalen Pflichtaufgaben bisher noch nicht erfolgt ist und der Finanzbedarf für die Pflichtaufgaben/Mindestausstattung in der Modellrechnung des HMdF entsprechend erhöht werden muss.**

#### Verhältnis Pflichtaufgaben/freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Aus dem Urteil des Staatgerichtshofs:

*„Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.“*

*„Die Finanzanalyse des Gesetzgebers darf sich nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern muss auch nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren.“*

Das Land hat eine Einschätzung des Verhältnisses der pflichtigen und der freiwilligen Aufgaben vorgenommen, welche von der Ermittlung des HLT für die hessischen Landkreise erheblich abweicht. Beispielsweise hat das Land für den Produktbereich „05-Soziale Leistungen“ den Anteil der freiwilligen Aufgaben auf 3 % geschätzt. Der HLT hat hier einen Anteil von 0,38 % ermittelt. Bezogen auf das Haushaltsjahr 2014 ergibt für den Kreis Bergstraße aus der Differenz von 2,62 % ein absoluter Wert von rd. 3,5 Mio. €. Insgesamt kommt das Land in seiner Einschätzung zu einem Anteil von 3,2 % an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Landkreis Bergstraße. Der HLT kommt in seiner Ermittlung bei den hessischen Landkreisen auf einen Anteil von 0,78 %. Bezogen auf das Haushaltsjahr 2014 ergibt sich für den Kreis Bergstraße aus der Differenz von 2,42 % ein absoluter Wert von rd. 8,5 Mio. €.

**Die Diskrepanz zwischen der Einschätzung des Landes und der Ermittlung des HLT bezüglich des Verhältnisses Pflichtaufgaben/freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben muss aufgehoben werden. Das Land sollte seine Einschätzung anhand der Ermittlung des HLT überprüfen.**

Im Rahmen eines Garantiezuschlages (Teil der Mindestausstattung) hat das Land in der Modellrechnung ein Defizit bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben von rd. 1,4 Mrd. € ermittelt. Eine Aufteilung dieses Defizites auf die kommunalen Gruppen ist jedoch nicht erfolgt. Da insbesondere bei den hessischen Landkreisen eine unmittelbare Refinanzierung der freiwilligen Leistungen nicht erfolgt, kann davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einem entsprechenden Defizit gleichzusetzen sind. Der vom Land ermittelte Garantiezuschlag von 76 % des Defizites für alle kommunalen Gruppen

reduziert sich bei einer gruppenweisen Betrachtung für die hessischen Landkreise auf 52 % des Defizites bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Durch den geringeren Garantiezuschlag für die Landkreise reduziert sich auch die Mindestausstattung der hessischen Landkreise.

**Die Ermittlung des Garantiezuschlages muss entsprechend des Anteils der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gruppenbezogen erfolgen. Damit ein Garantiezuschlag von 76 % bei den Landkreisen erreicht wird, ist die Deckung des Defizits der Landkreise bei den freiwilligen Aufgaben entsprechend zu erhöhen.**

#### Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben

Aus dem Urteil des Staatsgerichtshofes:

*„Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch der Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.“*

*„Die verfassungsrechtliche erforderliche Bedarfsanalyse mag schwierig und komplex sein. Der Staatsgerichtshof verkennt auch nicht, dass der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Aber dies verlangt die Hessische Verfassung vom Landesgesetzgeber auch nicht. Vielmehr hat er bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume.“*

*„Der Umstand, dass die notwendigen Finanzmittel nicht objektiv exakt berechenbar sind, heißt mithin nicht, dass mit der Bedarfsanalyse vom Gesetzgeber etwas Unmögliches verlangt würde.“*

*„Die Aufgaben- und Kostenanalyse dient jedoch lediglich dem Landesgesetzgeber bei der verfassungsrechtlich gebotenen Ermittlung des durch den kommunalen Finanzausgleich zu sichernden Bedarfs, ohne die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer (Selbstverwaltungs-) Aufgaben in einer der Selbstverwaltungsgarantie zuwiderlaufenden Weise zu beschränken.“*

*„Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und nach unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.“*

*„So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Artikel 137 Abs. 5 Stz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.“*

Aus dem Urteil des Staatsgerichtshofes:

*„Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-) Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert.“*

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Defizite auf der Ebene der 16 Produktbereiche ist nicht realitätsgerecht. Für wesentliche Teile der Pflichtaufgaben müssen realitätsnähere Größen verwendet werden. Ferner sollten die Vergleiche detaillierter auf der Ebene der Produktgruppen erfolgen. Auch für diese Ebene liegen statistische Werte vor. Der für die Angemessenheitsbeurteilung gebildete Korridor führt zu einer groben Nivellierung und Pauschalierung der Bedarfsbemessung. Dies wird den individuellen Bedürfnissen der Kommunen nicht gerecht.

**Das Land hat die vom Staatsgerichtshof gewährten Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume nicht bedarfsgerecht angewendet. Die Bedarfsbemessung muss detaillierter erfolgen. Der Korridor muss die individuellen Bedarfe stärker berücksichtigen. Ein pauschaler Angemessenheitsabschlag wird einer qualifizierten Bedarfsbemessung nicht gerecht. Die Einhaltung des Gebots einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurde nicht geprüft. Bei dem überwiegend Teil der hessischen Kommunen sind bereits in den Jahren 2011 und 2012 umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt worden. Diese haben vielfach dazu geführt, dass Pflichtaufgaben nicht mehr vollständig und ordnungsgemäß wahrgenommen werden konnten. Für die Angemessenheitsbeurteilung muss deshalb eine Alternative zu dem Korridormodell gefunden werden.**

#### Mindestausstattung /Angemessene Ausstattung/Stabilitätsansatz

Aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs:

*„Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben den Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.*

*Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. "*

*„Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.“*

In der Modellberechnung des Landes wird die finanzielle Mindestausstattung aus den angemessenen Defiziten der Pflichtaufgaben (abzüglich Angemessenheitsabschlag) und mit 76 % des Defizits der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (Garantiezuschlag) gebildet.

Darüber hinaus werden Zusatz- und Sonderbedarfe und besondere Finanzausweisungen berücksichtigt. Hierfür erfolgte keine Bedarfsbemessung.

**Insofern sollten diese Bedarfe und Zuweisungen durch das Land außerhalb des KFA finanziert werden.**

Die angemessene Finanzausstattung besteht aus der Mindestausstattung und dem Finanzkraftzuschlag. Über den Finanzkraftzuschlag partizipieren die Kommunen an der Finanzkraft des Landes. Basis für den Finanzkraftzuschlag ist die fehlende Deckung der vom Land ermittelten Aufgaben (24 %). Diese wird in der Modellrechnung für 2014 mit 50 % des verbleibenden Defizites, also 12 % des Defizites der vom Land festgestellten freiwilligen Aufgaben berücksichtigt. Somit kommt es in der Modellrechnung des Landes zu einer Deckung von 88 % der Defizite bei den freiwilligen Aufgaben.

**Dies entspricht nicht dem Vorschlag des Staatsgerichtshofes. Die verbleibenden 12 % dieses Defizites können nur noch über den Stabilitätsansatz des Landes finanziert werden. Die Bildung dieses Ansatzes steht im ausschließlichen Ermessen des Landes und ist mit einem erheblichen finanziellen Risiko für die Kommunen verbunden.**

Der aktuelle Stand der Neuordnung des KFA hat für den Kreis Bergstraße folgende Auswirkungen:

Durch die vorliegende Modellrechnung wird deutlich, dass die Verbesserung für den Landkreis von rd. 4,7 Mio. € ausschließlich durch den Zuwachs der Gemeindeschlüsselzuweisungen erfolgt. Gegenüber dem Land entsteht aus dem Saldo des Zuwachses bei den Landkreisschlüsselzuweisungen und der Kürzung der besonderen Finanzausweisungen ein Verlust von rd. 2,9 Mio. €.

Eine Regelung zum Abbau der kumulierten Defizite und der aufgelaufenen Kassenkredite ist nicht erfolgt. Die Bedarfsbemessung im Rahmen der Neuordnung des KFA sollte einen Abbau innerhalb einer Frist von 10 Jahren, durch die Anerkennung entsprechender Tilgungen der Kassenkredite, ermöglichen.

Durch besondere Zuweisungen des Landes soll zukünftig auch Aufgaben außerhalb des KFA finanziert werden. Beispielhaft entstehen, wegen der fehlenden Kostendeckung, bei der Unterbringung von Asylbewerbern in den Jahren 2014 und 2015 Defizite von 4,5 bzw. 3,1 Mio. €. Hierfür stehen keine allgemeinen Deckungsmittel mehr zur Verfügung. Andere Finanzierungsmöglichkeiten stehen bei den hessischen Landkreisen jedoch nicht zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für die

CDU-Fraktion



Alfons Haag  
Fraktionsvorsitzender

SPD-Fraktion



Josef Fiedler  
Fraktionsvorsitzender

Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN



Evelyn Berg Thilo Figaj  
Fraktionsvorsitzende

Fraktion FREIE WÄHLER



Walter Öhlenschläger  
Fraktionsvorsitzender

FDP-Fraktion



Christopher Hörst  
Fraktionsvorsitzender

Fraktion Bürgerunion



Haymo Hoch  
Fraktionsvorsitzender

Fraktion PIRATEN



Veronika Zenker  
Fraktionsvorsitzende

DIE LINKE (ohne Fraktionsstatus)



Dr. Bruno Schwarz