



Stellungnahme zu dem Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Einleitung

Mit Rundschreiben Nr. 094/2015 hat der Hessische Landkreistag seinen Mitgliedern Gelegenheit gegeben, bis zur Sitzung des Finanzausschusses des Verbandes am 20.03.2015 zu dem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Grundlagen für die Stellungnahme sind das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21.05.2013, der Gesetzesentwurf mit Gesetzesbegründung, die Protokolle der Arbeitsgruppe KFA 2016 beim HMdF, die Präsentationen und Modellberechnungen des HMdF sowie die Protokolle der verbandsinternen Arbeitsgruppe des Hessischen Landkreistages. Die Stellungnahme orientiert sich an der Struktur der Gesetzesbegründung und legt den Schwerpunkt auf die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Landkreisen.

Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen

Ursächlich für das Urteil des Staatsgerichtshofes war die Klage der Stadt Alsfeld. Darüber hinaus haben auch drei Landkreise wegen der unzureichenden Finanzausstattung Grundrechtsklage vor dem Hessischen Staatsgerichtshof erhoben. Die Klage wurde von dem Gericht zurückgewiesen, da bereits in der Hauptsache entschieden war. Durch das beanstandete FAG für das Jahr 2011 wurden dem KFA Mittel von rd. 345 Mio. € entzogen. Für den Kreis Bergstraße bedeutet der Mittelentzug einen Ertragsverlust von rd. 12 Mio. € im Jahr 2011, mit steigender Tendenz in den Folgejahren. Das Land ist nunmehr gezwungen seine bisherige Position, eine objektive Bedarfsermittlung sei nicht möglich, aufzugeben und den KFA grundlegend umzugestalten. Der nunmehr vom Land vorgelegte Entwurf einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen basiert nicht auf der Überzeugung, dass eine Umgestaltung des KFA in Hessen notwendig ist, sondern auf der Notwendigkeit der Entscheidung des Staatsgerichtshofs bis zum Jahr 2016 Rechnung zu tragen. Das Urteil hat den Weg für die Umgestaltung des KFA aufgezeigt. Leider ist das Land nur unzureichend den Vorgaben des Gerichts gefolgt. Insofern entspricht nach unserer Auffassung der vorliegende Gesetzesentwurf an vielen Stellen nicht den Erfordernissen aus dem Urteil des Staatsgerichtshofes. Nachfolgend wird jeweils auf die Diskrepanzen des Gesetzesentwurfes zum Urteil hingewiesen.

Aufgabenanalyse

Der zur Bedarfsbemessung zwingend erforderliche Aufgabenkatalog für die Kommunen wurde durch eine umfangreiche Ressortabfrage erstellt. Eine Überprüfung des Katalogs durch die KSPV hat ergeben, dass der Katalog unvollständig und fehlerhaft ist. Die Hinweise der KSPV wurden jedoch nur teilweise berücksichtigt. Eine abschließende Qualitätssicherung des Aufgabenkataloges ist bisher nicht erfolgt. Gravierend ist, dass die Aufgaben der kommunalen Verfassungsorgane, der Verwaltungssteuerung und zentraler

Verwaltungsbereiche wie z. B. Personal- und IT-Management, Organisation, Finanz- und Rechnungswesen sowie innere Revision nicht in den Katalog aufgenommen wurden. Dadurch entsteht ein unvollständiges Bild der Aufgabenbelastung bei allen drei kommunalen Gruppen. Hinzu kommt die teilweise fehlerhafte Zuordnung zu pflichtigen und freiwilligen Aufgaben, was später eine falsche Einschätzung bei der Quotierung von pflichtigen und freiwilligen Ausgaben zur Folge hat. Da es keine belastbare Definition für den Begriff „freiwillige Aufgaben“ gibt, sollte er durch den Begriff „freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben“ ersetzt werden.

Um eine finanzielle Bewertung der festgestellten Aufgaben zu ermöglichen wäre es erforderlich gewesen, allgemeingültige Qualitätsmerkmale und Standards zumindest für die pflichtigen Aufgaben festzulegen. Das war jedoch vom Land zu keinem Zeitpunkt der Arbeiten an der Neuregelung vorgesehen. Dieser Mangel führt dauerhaft zu einem erheblichen Qualitätsverlust der Bedarfsbemessung. Den Kommunen fehlt dadurch eine wichtige Orientierung für die wirtschaftliche und sparsame Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Sondierung und Verwendung des verfügbaren Datenmaterials

Die Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes als wichtigste Datenquelle für den bedarfsorientierten KFA ist nur mit Einschränkungen verwendungsfähig. Diese Statistik bildet ausschließlich Zahlungsflüsse ab. Für eine doppelte Bedarfsbemessung müssen deshalb die Größen für Abschreibungen, Rückstellungen und andere zahlungsunwirksame Werte vorübergehend durch zahlungswirksame Größen (z. B. Tilgung) ersetzt werden. Für die Zukunft eines bedarfsorientierten KFA ist es zwingend erforderlich, eine qualifizierte Datenquelle für die Bedarfsbemessung herzustellen. Zumal die Zuordnung der statistischen Daten zu den kommunalen Aufgaben bereits nach der doppelten Haushaltssystematik (Produktbereiche und Produktgruppen) erfolgt. Für die Festlegung von Qualitätsmerkmalen und Standards sind zusätzlich, bereits vorhandene, Informationsquellen (z. B. Personalstatistik, Jugend- und Sozialhilfestatistik), welche auch im bisherigen KFA Verwendung gefunden haben, heranzuziehen. Auch die Ergebnisse der Vergleichsringe bei der KGST liefern hierfür belastbare Informationen.

Die Zuordnung der finanzstatistischen Daten zu den pflichtigen und freiwilligen Aufgaben erfolgte durch eine Schätzung der Kommunalaufsicht. Da es keine belastbare Definition für den Begriff „freiwillige Aufgaben“ gibt und bei der Aufgabenanalyse die unterschiedlichen Auffassungen in der „AG KFA 2016“ weiterhin bestehen, muss die Qualität einer entsprechenden Zuordnung in Frage gestellt werden. Die Kommunalaufsicht konnte die Qualität ihrer Schätzung bisher nicht belegen. Mit dem angewandten Verfahren lassen sich lediglich freiwillige Aufwendungen, welche keine gesetzliche Grundlage haben, identifizieren. Die von der Kommunalaufsicht ermittelten Quoten weichen deutlich von den Feststellungen der Landkreise ab. Beispielsweise wurde durch die Kommunalaufsicht für die hessischen Landkreise bei den sozialen Leistungen (Produktbereich 05) ein freiwilliger Anteil von 3 % festgestellt. Die im Haushaltsplan des Kreises Bergstraße für das Haushaltsjahr 2014 veranschlagten freiwilligen Aufwendungen für diesen Produktbereich betragen rd. 380 T€ Dies sind 0,3 % des geplanten Gesamtaufwandes bei diesem Produktbereich. Eine qualifizierte Verteilung der Aufgabenbelastung der Kommunen lässt sich mit diesem Verfahren nicht herstellen.

Die Fortschreibung der statistischen Daten mit dem Verbraucherpreisindex ist nicht sachgerecht und sollte durch qualifizierte Quellen wie z. B. der Statistik über die öffentlichen Haushalte erfolgen.

Grundlagen der Bedarfsermittlung

Der Staatsgerichtshof fordert im Rahmen der Garantie einer angemessenen Finanzausstattung, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, neben den Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können. Eine Definition des Begriffes freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hat der Staatsgerichtshof nicht vorgenommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Staatsgerichtshof auch die Wahrnehmung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in seiner Forderung berücksichtigt. Auch § 7 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes trennt bei den Pflichtaufgaben zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben und bestimmt ebenfalls, dass ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch Mindestausstattung zu decken ist. Insoweit ist doch von einer Dotierung des Bedarfs für die Wahrnehmung eines übertragenen Wirkungskreises auszugehen, welche einem monistischen Aufgabenmodell widerspricht. Aufgrund dieser Forderung des Staatsgerichtshofes darf auch bei der Bewertung der von Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben kein Unterschied gemacht werden. Das Land hat hier keinen Ermessensspielraum. Dieser besteht nur bei der Festlegung des Mindestmaßes für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Das Land hätte dieses Ermessen durch ein qualifiziertes Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs ausüben können. Worauf es jedoch bisher verzichtet hat. Die KPSV sollten auf die Entwicklung und Implementierung eines qualifizierten Bedarfsermittlungsverfahrens bestehen. Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass das Ergebnis der Bedarfsermittlung weder sachgerecht noch transparent ist und dem Interesse der Kommunen an einem verfassungskonformen Ausgleich nicht gerecht wird. Im vertikalen Finanzausgleich wird deutlich, dass das Land sein Ermessen zu seinen Gunsten und zu Lasten der Kommunen unrechtmäßig ausgelegt hat. Die prinzipielle Vorgabe des Landes, seinen finanziellen Anteil am KFA auf dem bisherigen Niveau zu halten, hat die konzeptionelle Arbeit an dem Gesetzesentwurf von Anfang an begleitet und wurde durch die Modellberechnungen bestätigt.

Vertikaler Finanzausgleich

Wie bereits oben erwähnt, macht der Staatsgerichtshof keine Vorgaben für eine unterschiedliche Bewertung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei Bemessung der Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung keine Unterschiede zwischen diesen Aufgaben gemacht werden dürfen und das Land diesbezüglich auch keinen Ermessensspielraum hat. Insofern ist eine Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei der Ermittlung der Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung unerheblich. Der Gesetzgeber muss lediglich über die Höhe des relevanten Mindestmaßes an zu berücksichtigenden freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei der Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung entscheiden. Die vom Land vorgenommene Quotierung für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben ist weder sachgerecht noch durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofes gedeckt. Vielmehr wären die übertragenen Pflichtaufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu identifizieren (wie im Aufgabenkatalog teilweise geschehen), deren Qualitätsmerkmale und Standards festzulegen. Die Finanzierung der übertragenen Pflichtaufgaben muss im Rahmen der Konnexität ausschließlich durch den Festansatz (= Schlüsselzuweisung) erfolgen. Für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und das Mindestmaß an freiwilli-

gen Selbstverwaltungsaufgaben muss das Land die Voraussetzungen schaffen eigene kommunale Deckungsmittel (z. B. Kreis- und Schulumlage) zu generieren. Die Finanzierung der Pflichtaufgaben und die Finanzierung des Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bilden die Mindestausstattung. Über das Mindestmaß für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hinaus, muss das Land mit dem Festansatz, abhängig von seiner Finanzkraft, weitere freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben finanziell absichern, um die angemessene Ausstattung zu gewährleisten.

Da für die Bemessung des Finanzbedarfs zunächst die Jahresrechnungsstatistik Verwendung findet, müssen die Pflichtaufgaben, das Mindestmaß der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und die darüber hinaus zu berücksichtigenden freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben den Defiziten aus den 82 statistischen Produktgruppen zugeordnet werden. Hierauf hat das Land verzichtet. Es wurden nur für die Pflichtaufgaben angemessene Defizite auf der Ebene der statistischen Produktbereiche entwickelt. Diese Vorgehensweise der Bedarfsermittlung ist weder sachgerecht noch durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofes gedeckt. Das Land hat leider auf eine qualifizierte Feststellung der kommunalen Aufgaben und deren Finanzbedarf verzichtet.

Das Land hat die für die Bewertung der übertragenen und kommunalen Pflichtaufgaben angemessenen Defizite für 15 der 16 Produktbereiche ermittelt. Mit der Angemessenheitsprüfung soll der Vorgabe des Staatsgerichtshofs gefolgt werden, Aufwendungen die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt zu lassen. Hierzu wäre die Bestimmung von Qualitätsmerkmalen und Standards für die Pflichtaufgaben notwendig gewesen. Das Land hat jedoch auf eine entsprechende wirtschaftliche Überprüfung der Aufwendungen verzichtet und ist mit der Defizitbetrachtung dieser Vorgabe des Gerichts nicht gefolgt. Das Gericht hat für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs dem Gesetzgeber vorgegeben die ermittelten Durchschnittsausgaben (nicht Defizite) auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert. Ein Ermessensspielraum hat das Land bei der Auswahl des Verfahrens zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit der Ausgaben für Pflichtaufgaben. Es kann diese Ausgaben (nicht Defizite) um Ausreißer nach oben und unten bereinigen. Das Land ist dem nicht gefolgt und hat ein Korridorverfahren zur Bildung von einwohnerbezogenen durchschnittlichen Defiziten für 15 Produktbereiche angewendet. Zunächst entspricht, wie bereits erwähnt, die Verwendung von Defiziten nicht der Vorgabe des Staatsgerichtshofes. Eine ausschließlich einwohnerbezogene Betrachtung ist nicht sachgerecht und wird den individuellen Bedarfen nicht gerecht. Für eine ganze Reihe von Aufgaben müssen deshalb andere Größen (z. B. Fallzahlen, Geodaten, sozioökonomische Werte) verwendet werden. Datenbasis sind die Werte aus der Jahresrechnungsstatistik 2012/2013. In den Jahren 2012 und 2013 waren viele Kommunen, aufgrund ihrer finanziellen Situation und der Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm, gezwungen umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen durchzuführen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei einer wirtschaftlichen Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung in diesem Zeitraum keine Einsparpotentiale mehr zur Verfügung standen. Das aus Thüringen übernommene Korridorverfahren hätte deshalb nicht angewendet werden dürfen. Wenn das Land schon auf eine qualifizierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Aufgabenwahrnehmung verzichtet, hätten die Ergebnisse aus der Jahresrechnungsstatistik auch nicht korridorisiert werden dürfen. Der gewählte Korridor zwischen 50 und 100 % des Durchschnitts der einwohnerbezogenen Defizite ist zu grob. Die Anpassung an die untere und obere Grenze führt zu einer Übernivellierung und unsachgemäßen Pauschalierung des individuellen

Finanzbedarfs für die Pflichtaufgaben der Kommunen. Wenn auf eine Korridorisierung nicht verzichtet wird, kann eine Untergrenze entfallen. Die obere Grenze sollte dann bei 150 % des gewogenen Durchschnitts liegen. Die Auffassung des Landes, dass es sich bei den Produktbereichen 8 (Sportförderung) und 15 (Wirtschaft und Tourismus) ausschließlich um die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben handelt, wird nicht geteilt. Einerseits hat der Sport Verfassungsrang, andererseits ist die Wirtschaftsförderung durch Gesetzgebung und Staatsvertrag als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe manifestiert. Auf eine Korridorisierung dieser Produktbereiche kann verzichtet werden, wenn der Bedarf vollständig der Mindestausstattung zugeordnet wird. Durch die Berücksichtigung von Sonderbedarfen und durch den Einsatz eines Härteausgleichs bei der Bedarfsbemessung für die Mindestausstattung können die, durch das Korridorverfahren, entstandenen Fehlentwicklungen nicht ausgeglichen werden. Der Ausgleich dieser Bedarfe muss durch besondere Finanzzuweisungen des Landes erfolgen. Die Angemessenheitsprüfung im Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben) weicht nicht nachvollziehbar von der Angemessenheitsprüfung der anderen Produktbereiche ab. Es wird hier auf eine Gruppenbildung verzichtet und vorausgesetzt, dass die Belastung bei der Aufgabenwahrnehmung der Schulträgerschaft zwischen einem Landkreis, einer kreisfreien Stadt, einer Sonderstatusstadt und der Stadt Kelsterbach vergleichbar ist. Allein die Unterschiede bei der Schülerbeförderung und die Belastung durch unterschiedliche Schulformen (z. B. Förderschulen) führen zu erheblichen Unterschieden zwischen den Gruppen. Es kann deshalb nicht sein, dass beispielsweise der angemessene Bedarf je Einwohner der Stadt Kelsterbach genau so hoch bewertet wird, wie der angemessene Bedarf je Einwohner eines hessischen Landkreises. Wobei bei diesem Produktbereich eine Bemessung nach Einwohnern nicht sachgerecht ist. Hier sollten die Schülerzahlen der einzelnen Schulformen (= Produktgruppen) für eine qualifizierte Bedarfsbemessung verwendet werden.

Bei der Kinderbetreuung (Produktbereich 6, Produktgruppe 365) wird bei den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, aus landespolitischen Erwägungen, auf eine Korridorisierung des Bedarfs verzichtet. Da auch die Landkreise für die Bereitstellung der Plätze in den KiTa's und für die Kindertagespflege in der Verantwortung sind, muss diese Sonderregelung entsprechend ausgedehnt werden. Die Landkreise leisten Zuschüsse für diese Einrichtungen und gewähren Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme der Kindertagespflege und der Kindertagesstätten. Deshalb darf neben der Produktgruppe 365 auch die Produktgruppe 361 weder bei den Landkreisen noch bei den Städten und Gemeinden korridorisiert werden. Diese Regelung sollte nicht nur im Ausgangsjahr des neuen KFA sondern auch in den Folgejahren angewendet werden.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass für die in der Produktgruppe 313, „Hilfen für Asylbewerber“ verorteten Pflichtaufgaben, durch separate Zahlungen des Landes, Vollkostendeckung erreicht wird. Deshalb soll diese Produktgruppe bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben. Vollkostendeckung wird zurzeit bei keinem Träger dieser Aufgabe erzielt. Beim Kreis Bergstraße entsteht, entsprechend dem vorläufigen Ergebnis 2014, ein Fehlbetrag von rd. 3 Mio. €. Der Vogelsbergkreis klagt diesbezüglich gegen das Land. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass diese Produktgruppe bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben soll. Sie darf als Teil des übertragenen Wirkungskreises (keine Selbstverwaltungsaufgabe) auch nicht korridorisiert werden.

Auch bei der Grundsicherung im Alter wird fälschlicherweise von einer zukünftigen Vollkostendeckung ausgegangen. Der Bund leistet lediglich die volle Erstattung der gewährten Transferleistungen. Die mit der Aufgabe verbundenen Personal- und Sachaufwendun-

gen werden vom Bund nicht erstattet. Insofern ist auch hier eine vollständige Berücksichtigung in der Bedarfsbemessung, ohne Korridorisierung, erforderlich.

Bezogen auf die Modellberechnung für das Jahr 2014 kommt es durch das Korridorverfahren zu einem Angemessenheitsabschlag für die Gesamtheit der Kommunen von rd. 978,3 Mio. € oder 8,9 % der durchschnittlichen Defizite aus den Jahren 2011/2012 bei den Pflichtaufgaben. Hiervon entfallen auf die Landkreise rd. 321,4 Mio. € (= 11,8 % der Defizite bei den Pflichtaufgaben). Wie bereits erwähnt, waren die Kommunen in den Jahren 2011 und 2012, auch durch die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, zu erheblichen Konsolidierungsbemühungen gezwungen. Im Rahmen der Neuordnung des KFA wird nunmehr den Kommunen unterstellt, dass ein Potential von nahezu 1 Milliarde € durch wirtschaftliches und sparsames Verhalten bei den Pflichtaufgaben zusätzlich zu konsolidieren ist. Dies ist nicht haltbar und muss deutlich zurückgewiesen werden. Der Hinweis auf die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist hier fehl am Platz. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Thüringen eine andere Struktur aufweisen. Ferner gibt es wesentliche Unterschiede bei Regelungen des KFA in beiden Ländern. An dieser Stelle wird deshalb nochmals empfohlen, im Ausgangsjahr auf eine Korridorisierung der Defizite bei den Pflichtaufgaben zu verzichten und baldmöglichst mit einer qualifizierten Bedarfsberechnung zu beginnen.

Das Verfahren zur Anpassung der Schulumlage ist nicht sachgerecht. Wie bereits erwähnt, ist die besondere Angemessenheitsprüfung im Produktbereich Schulträgeraufgaben unbegründet und führt zu falschen Ergebnissen. Darüber hinaus ist auch die Abbildung einer angemessenen Schulumlage nicht sachgerecht. Die Schulumlage wird durch die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan festgelegt und kann niemals einem Defizit eines Jahresergebnisses im Produktbereich Schulträgeraufgaben entsprechen. Der Gesetzgeber hat, aus landespolitischen Erwägungen, den Landkreisen bei der Berechnung der Schulumlage verboten, die Zinsdienstumlage und die Aufwendungen und Erträge aus den Sonderinvestitionsprogrammen bei der Berechnung der Schulumlage zu berücksichtigen. Diese beeinflussen jedoch das Defizit der Schulträgeraufgaben (Produktbereich 3). Insofern ist keine Kostendeckung durch die Schulumlage gegeben. Auch die vorgesehene Anpassung der Schulumlage zur Erhöhung des Defizits der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist nicht sachgerecht. Das nicht durch die Schulumlage gedeckte Defizit im Produktbereich 3 muss, ohne Angemessenheitsabschlag, durch den Festansatz des Landes finanziert werden.

Mit der Prüfung von Sonderbedarfen aufgrund besonderer Einflussfaktoren hat das Land versucht Fehlentwicklungen, welche durch die Korridorisierung eingetreten sind, zu begegnen. Dies hat jedoch durch eine ungeeignete Verfahrensweise, die eingeschränkten Grundannahmen und falsche Grenzwerte zu keinem wirksamen Ergebnis geführt. Deshalb muss zukünftig eine qualifizierte Bedarfsbemessung als Grundlage für den neuen KFA geschaffen werden.

Auch bei den sonstigen Bedarfen erfolgt keine qualifizierte Bedarfsermittlung. Da sie für einen Teil der kommunalen Gruppen bzw. für einzelne Kommunen aus landespolitischen Erwägungen berücksichtigt werden und eine qualifizierte Bedarfsermittlung in vielen Fällen unmöglich ist, sollten diese Sonderbedarfe durch besondere Finanzaufweisungen des Landes finanziert werden.

Der vorgesehene Wegfall von besonderen Finanzaufweisungen führt zu einer Erhöhung der Defizite in verschiedenen Produktbereichen und in erster Linie bei den Pflichtaufga-

ben. Aufgrund der Korridorisierung verlieren die Landkreise hierbei 11,8 % im Rahmen der angemessenen Bedarfsbemessung. Beispielhaft sei der Wegfall des Schullastenausgleichs im Landkreis Bergstraße betrachtet. Dieser beträgt aktuell rd. 5.6 Mio. €. Der Wegfall erhöht den Bedarf bei der Schulträgerschaft (PB 3) entsprechend. Dieser wird korridorisiert mit einem Angemessenheitsabschlag von 11,8 % bzw. rd. 660 T€ berücksichtigt. Der hieraus entstehende angemessene Bedarf wird über die „kostendeckende“ Schulumlage (= 4.940 T€) finanziert. Durch die Schulumlage erhöht sich der Bedarf der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im PB 16. Die Finanzierung des PB 16 erfolgt bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, ohne Korridorisierung, durch kommunale Deckungsmittel und den Festansatz des Landes. Wobei dieser als Residualgröße sich bei steigenden kommunalen Deckungsmitteln entsprechend reduziert. Es kann somit zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass der bisherige Schullastenausgleich des Landes zukünftig durch kommunale Deckungsmittel (besonders bei Anhebung der Hebesätze der Realsteuern) finanziert wird. An dieser Stelle muss nochmals gefordert werden, dass die anteilige Finanzierung von Pflichtaufgaben über kommunale Deckungsmittel und den Festansatz zu regeln ist.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene Anrechnung von Einnahmen und Einnahmepotenzialen entspricht nicht dem Urteil des Staatsgerichtshofes. Wie bereits erwähnt, verlangt das Gericht, im Rahmen der Bedarfsanalyse, zunächst eine Ermittlung der Ausgaben für Pflichtaufgaben. Sodann ist durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Finanzbedarf zu ermitteln. Dem widerspricht die vorweggenommene Defizitbildung. Im Rahmen der Konnexität muss das Land die Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis, unter Berücksichtigung zweckgebundener Einnahmen (z. B. Gebühren und Beiträge), vollständig, ohne den Einsatz kommunaler Deckungsmittel finanzieren. Besonders bei den Aufgaben, wo Defizite aufgrund der vom Land in nicht ausreichender Höhe festgesetzten Gebühren entstehen (z. B. beim Personenstandsrecht), darf es zu keinem Angemessenheitsabschlag kommen. Für diese Einnahmen sind Vorgaben des Landes zwingend erforderlich. Darüber hinaus dient der Finanzausgleich, der Ergänzung der Einnahmekraft der Kommunen zur Finanzierung der pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Nur hierfür bildet der KFA, unter Berücksichtigung der kommunalen Deckungsmittel, eine Residualgröße, welche vom Land zu finanzieren ist.

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben hat das Land eine Quote an den Gesamtausgaben von 15 Produktbereichen ermittelt. Die Produktbereiche 08, Sportförderung und 15, Wirtschaft und Tourismus werden zu 100 % den freiwilligen Aufgaben zugeordnet. Wie bereits oben erwähnt, ist die vom Land vorgenommene Quotierung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Ausgaben nicht belastbar und durch das Urteil des Staatsgerichtshofes nicht gedeckt. Die vom Land gewählte Defizitbetrachtung steht auch an dieser Stelle im Widerspruch zu dem Urteil. Der Garantiezuschlag ist entsprechend dem Urteil für das Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsausgaben zu gewähren. Dieser Zuschlag kann als Prozentsatz aus dem Bedarf für die Pflichtaufgaben entwickelt werden. Die unterschiedliche Berücksichtigung der Produktbereiche bei der Bemessung des Garantiezuschlages (z. B. Sportförderung, Kultur und Wissenschaft zu 100 %, Wirtschaft und Tourismus zu 50 %) basiert ausschließlich auf landespolitischen Interessen und unterstützt damit die vorhergehende Forderung.

Über die Mindestausstattung für Pflichtaufgaben und das Mindestmaß für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hinaus, haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Anspruch. Diese Regel setzt voraus, dass dieser Anspruch durch den

Festansatz des Landes und nicht durch kommunale Deckungsmittel finanziert wird. Durch den Zuschlag wird der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung vervollständigt. Für welchen Zweck der Zuschlag einzusetzen ist, hat das Gericht nicht festgelegt. Die vom Land vorgesehene Zweckbindung zur weiteren Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben ist durch das Urteil nicht gedeckt. Ein Einsatz der entsprechenden Mittel zur Finanzierung korridorierter Pflichtaufgaben wäre durchaus denkbar. Die ermittelte Steuerverbundquote von 1,12 % berücksichtigt 50 % der bisher unberücksichtigten Defizite der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (rd. 160 Mio. €). Bei einer zusätzlichen Berücksichtigung des Angemessenheitsabschlages, aus der Korridorierung der Pflichtaufgaben, von rd. 978 Mio. € würde sich die Verbundquote auf 7,95 % erhöhen. Dieser Wert sollte im Hinblick auf die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung nicht unterschritten werden.

Der Stabilitätsansatz basiert auf der Annahme, dass der angemessene Bedarf nach der Neuordnung des KFA geringer ist, als die nach dem bisherigen KFA zur Verfügung stehenden Mittel. Dieses Ergebnis ist die Folge der vom Land gewählten und nicht durch das Urteil des Staatsgerichtshofes gedeckten Bedarfsbemessung. Das Land nutzt den Stabilitätsansatz als Instrument um sein finanzielles Risiko aus der Neuordnung des KFA zu minimieren. Der Festansatz und der Stabilitätsansatz sind als kommunizierende Röhren strukturiert. Übersteigt der Festansatz den Stabilitätsansatz führt dies sogar zu einer Reduzierung des Finanzkraftzuschlages. Diese Vorgehensweise ist wiederum nicht durch das Urteil des Staatsgerichtshofes gedeckt. Eine Reduzierung dieses Zuschlages ist nur in Verbindung mit einer reduzierten Finanzkraft des Landes möglich. Eine Fortschreibung der, fiktiv nach altem Recht für das Jahr 2016 ermittelten, Finanzausgleichsmasse in den Folgejahren (2017 ff.), mit der Wachstumsrate des obligatorischen Steuerverbundes, zur sogenannten Verstetigungsgröße ist mit der Orientierung an der Bedarfsbemessung im neuen KFA nicht vereinbar. Es muss eine Fortschreibung des vom Staatsgerichtshof geforderten angemessenen Bedarfs erfolgen. Eine Erhöhung dieses Bedarfs ist durch eine Erhöhung des Festansatzes und der kommunalen Deckungsmittel zu finanzieren. Insofern ist das zukünftige finanzielle Risiko für beide Seiten gleich. Bei einem Aufgabenzuwachs, muss die Finanzierung nach dem Konnexitätsprinzip erfolgen.

Bei der Bedarfsbemessung im vertikalen Finanzausgleich hat der Gesetzgeber eine Tilgung der in den letzten Jahren erheblichen angewachsenen Kassenkredite nicht berücksichtigt. Wesentliche Ursache für die Entwicklung der Kassenkredite ist jedoch die unzureichende Finanzausstattung der hessischen Kommunen, im Besonderen der hessischen Landkreise. Durch die vom Land geplante Neuordnung des KFA sind die hessischen Landkreise nicht in der Lage ihre Haushalte auszugleichen. Für den Abbau der Kassenkredite müssten zukünftig Überschüsse erzielt werden. Es ist deshalb zwingend erforderlich, mit der Neuordnung des KFA die Kommunen in die Lage zu versetzen, in der Vergangenheit aufgebaute Kassenkreditbestände abzubauen. Hierzu muss die Tilgung der Kassenkredite in der Finanzierung der angemessenen Finanzausstattung berücksichtigt werden. Schon deshalb sollte auf eine Korridorierung bei der Mindestausstattung für die Pflichtaufgaben, bei der allein die Landkreise rd. 320 Mio. € verlieren, verzichtet werden. Aus diesem Grund müssen die Landkreise auch an der Verbesserung durch die erhöhten Nivellierungshebesätzen partizipieren. Der Eingriff in das Hebesatzrecht der Landkreise im Ausgangsjahr und in den Folgejahren verstößt gegen das verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltungsrecht der Landkreise. Notfalls muss gegen die entsprechende gesetzliche Regelung wieder geklagt werden. Es wird vorgeschlagen, den Kassenkredit-

bestand vom 31.12.2014 pauschal mit 1/10 jährlich als Tilgung bei der Bedarfsbemessung in der angemessenen Finanzausstattung zu berücksichtigen. Die Tilgung des Kassenkreditzuwachses des Haushaltsjahres 2015 sollte im Ausgleichsjahr 2017 vollständig bei der angemessenen Finanzausstattung berücksichtigt werden.

Horizontaler Finanzausgleich

Wir sind der Auffassung, dass die vom Land zur Verfügung zu stellende Finanzausgleichsmasse (Festansatz + Stabilitätsansatz = Schlüsselzuweisungen + besondere Finanzausweisungen u. a.) die Finanzierung der Pflichtaufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis, des Finanzkraftzuschlags und der besonderen Bedarfe sicherstellen muss. Das vom Land gewählte Verfahren für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen, welches einen einwohnerbezogenen Ausgleichsmessbetrag der individuellen Steuerkraft gegenüberstellt, folgt alten Grundsätzen und widerspricht einem bedarfsorientierten Finanzausgleich. Insofern kann zukünftig auf die Bildung von Haupt- und Ergänzungsansätzen verzichtet werden, zumal die vorgesehenen Ergänzungsansätze auf landespolitischen Interessen beruhen und deren Effekte durch besondere Zuweisungen außerhalb des KFA zu ersetzen sind. Mit einem Verzicht auf die Korridorisierung des Produktbereichs „Soziale Leistungen“ (PB 5) kann auch den vorgesehenen Soziallastenansatz verzichtet werden. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen muss sich ausschließlich an dem relevanten Bedarf der kommunalen Gruppen orientieren. Sie dürfen nicht subsidiär als residuale Größe verwendet werden. Damit ist ihre fiskalische Funktion im kommunalen Finanzausgleich erfüllt.

Das Land kann einen Finanzkraftausgleich innerhalb der kommunalen Gruppen durchführen und damit die Bemessungsgrundlagen für die Umlagen im Rahmen der interkommunalen Solidarität beeinflussen. Wesentlich für diese redistributive Funktion des Finanzausgleichs ist die Sicherung der Wahrnehmung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben auf einem vergleichbar hohen Niveau und damit die Schaffung gleicher Lebensverhältnisse und Standortvoraussetzungen in den Kommunen, unabhängig von der Finanzkraft der einzelnen Kommune. Der Finanzkraftausgleich kann auf Basis der Steuerkraft bzw. Umlagekraft erfolgen. Das Land kann diesen Ausgleich sowohl durch eigene Mittel (z. B. Zuweisung) als auch durch die Festlegung von Umlagegrundlagen erreichen. Hierbei sind eine Übernivellierung und eine übermäßige Abschöpfung der Abundanz zu vermeiden. Gleichzeitig ist auf eine Vorgabe von Hebesätzen für kommunale Steuern und für die Kreisumlage durch das Land, unter Wahrung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung, zu verzichten. Die kommunalen Deckungsmittel sind so zu bemessen, dass mindestens die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben finanziert werden können.

Aufgabenübertragungen zwischen den Kommunen und zwischen den kommunalen Gruppen sind, auch finanziell, durch bilaterale Vereinbarungen zu regeln. Auf entsprechenden Regelungen im KFA (z. B. für Sonderstatusstädte) sollte zukünftig verzichtet werden.

Konsequenterweise kann das Prinzip der bisherigen Kreisumlage in einem bedarfsorientierten KFA nicht mehr fortgesetzt werden. Dennoch muss das Land finanzschwache Landkreise in die Lage versetzen ihre kommunalen Aufgaben wahrzunehmen, ohne sich auf Dauer massiv zu verschulden oder die kreisangehörigen Städte und Gemeinden über Gebühr zu belasten.

Zukünftig sollte auf eine teilweise Finanzierung der Investitionen in Krankenhäuser durch eine Umlage verzichtet werden. Soweit es sich um kommunale Krankenhäuser handelt,

sollte das Land die Investitionszuweisungen aus dem Landeshaushalt finanzieren und den KFA entsprechend entlasten.

Da für die Berechnung der Verbandsumlage des LWV keine Schlüsselzuweisungen der Landkreise und kreisfreien Städte mehr zur Verfügung stehen, muss die Schlüsselzuweisung des Landes an den LWV entsprechend erhöht werden. Der kommunale Anteil an der Finanzierung des LWV kann nur noch über die Steuerkraft erfolgen.

Fazit

Der vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen erfüllt nicht die Vorgaben des Urteils des Staatsgerichtshofes vom 21.05.2013. Sollte es durch die Festsetzung des Hebesatzes der Kreisumlage zu einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung kommen, muss das Gesetz verfassungsrechtlich überprüft werden. Die Motivation des Landes, seinen Anteil am KFA auf dem bisherigen Niveau zu stabilisieren, ist besonders bei den Regelungen des vertikalen Ausgleichs zu erkennen. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass bei neuen übertragenen Aufgaben, im Rahmen der Konnexität, die Finanzierung ausschließlich durch das Land erfolgt. Ferner muss das Land sich auch an den Kostensteigerungen bestehender Aufgaben angemessen beteiligen. Das Bestreben des Landes, durch die Erhöhung der Nivellierungshebesätze für die Realsteuern, die kommunalen Deckungsmittel zu Gunsten des Anteils des Landes an der Finanzierung des KFA zu erhöhen ist offensichtlich. Die aufgabenbezogene Finanzierung muss deshalb festgeschrieben werden. Die Kommunen müssen im Rahmen des KFA auch die Möglichkeit haben, ihre Kassenkreditbestände abzubauen und Rücklagen zu schaffen, um zukünftige Haushalte auszugleichen. Der vorliegende Gesetzentwurf birgt das Risiko, dass die Schutzschirmkommunen die mit dem Land geschlossenen Vereinbarungen über den Haushaltsausgleich und die Reduzierung der Verschuldung nicht einhalten können. Insofern kommt es zu einer Vertragsverletzung und einem Gesetzesverstoß, welche durch das Land zu vertreten sind.

Aufgestellt:

Heppenheim den 13.03.2015

M. Medert