



## Hessischer Landkreistag

# Rundschreiben

205/2015

An die  
Landkreise in Hessen

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 12.03.2015  
Az. : Rü/Ke/970.081;  
970.082; L021.1

### **Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs**

Bezugsrundschreiben: HLT-RS 094/2015 vom 4.2.2015

**Das Präsidium des Hessischen Landkreistages (HLT) hat in seiner Sitzung vom 12.02.2015 unter anderem beschlossen, dass die Stellungnahme des Verbandes zum Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen in einem gestuften Verfahren abgegeben werden soll. Mit Schreiben vom 3.3.2015 hat die Geschäftsstelle nunmehr in einem ersten Schritt Kritikpunkte der hessischen Landkreise am sogenannten FAG-Änderungsgesetz an das hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) übermittelt.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Bezugsrundschreiben wurde unseren Mitgliedskreisen der Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen (FAG-Änderungsgesetz) übermittelt. Gleichzeitig wurden die hessischen Landkreise darum gebeten, bis zum 20.3.2015 gegenüber der Geschäftsstelle schriftlich zu dem vorgelegten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Die Anhörungsfrist der kommunalen Spitzenverbände zu dem fraglichen Gesetzentwurf endet am 4.4.2015.

Bereits im Bezugsrundschreiben wurde darauf hingewiesen, dass aus Sicht der Geschäftsstelle ein zweistufiges Vorgehen für das Anhörungsverfahren sinnvoll erscheint. Es wurde darauf hingewiesen, dass für eine fachlich fundierte Stellungnahme, welche die Einschätzung aller 21 hessischen Landkreise beinhaltet, die Anhörungsfrist ausgeschöpft werden muss. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass es als sinnvoll erachtet wird, bereits zu Beginn des Anhörungsverfahrens grundsätzliche Positionen des Verbandes vorzutragen, damit diese eventuell bereits während des Anhörungsverfahrens berücksichtigt werden können.

In seiner Sitzung am 12. Februar 2015 hat sich das Präsidium des HLT diesem Vorschlag einer gestuften Vorgehensweise hinsichtlich der Verbandsstellungnahme zum FAG-Änderungsgesetz angeschlossen. Bereits vor dem Ende der offiziellen Anhörungsfrist bzw. vor Abgabe der umfassenden und abschließenden Verbandsstellungnahme sollte die Kritik des HLT, so der Beschluss des Präsidiums, an der unnivellierten Anrechnung des Kreisumlageaufkommens im Modell zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016 und an dem seitens des Landes gewählten Verteilungsschlüssel hinsichtlich des Stabilitätsansatzes in Form einer ersten Stellungnahme abgegeben werden. Der vorstehend geschilderten Beschlusslage des Präsidiums des HLT folgend hat die Geschäftsstelle am 3. März 2015 die oben skizzierten Kritikpunkte an das HMdF im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen übermittelt. Das entsprechende Schreiben erhalten Sie in der **Anlage**.

Wir werden Sie über die weitere Entwicklung informieren und bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Daniel Rühl  
Referatsleiter

Anlage



Hessisches Ministerium  
der Finanzen  
Abt. IV – Referat IV 3  
Herrn Ltd. Ministerialrat  
Patrick Kraulich  
Friedrich-Ebert-Allee 8  
65185 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14  
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80  
e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de  
www.HLT.de  
Datum: 03.03.2015  
Az. : Rü/re/970.081, 970.082

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land  
und Kommunen**  
**Geschäftszeichen: FV5070 A-110-IV3/5**  
**Erster Teil der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages**

Sehr geehrter Herr Kraulich,

mit Schreiben vom 3. Februar 2015 hatten Sie der Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages den Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen übermittelt. Gleichzeitig baten Sie um Vorlage der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages bis zum 4. April 2015.

Das Präsidium des Hessischen Landkreistages ist in seiner jüngsten Sitzung am 12. Februar 2015 übereingekommen, Ihrem Hause bereits zur Mitte des Anhörungsverfahrens einen ersten Teil der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages zu Ihrem Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen zukommen zu lassen, der wesentliche Kritikpunkte und Anmerkungen der hessischen Landkreise enthält. Eine abschließende und umfassende Stellungnahme wird Ihnen in einem zweiten Schritt durch die Geschäftsstelle und gegen Ende der Anhörungsfrist zur Verfügung gestellt werden.

Das Präsidium des Hessischen Landkreistages hat in seiner Sitzung am 12. Februar 2015 per Beschluss folgende Kritikpunkte und Änderungsbedarfe an dem von Ihrem Hause vorgelegten Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen identifiziert:

1. Das Präsidium des Hessischen Landkreistages stellt fest, dass der Landkreistag mit dem Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs die durch das Grundgesetz und die Hessische Landesverfassung garantierte Kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gewährleistet sieht. Kommunale Selbstverwal-

tung ist gelebte Demokratie vor Ort und hat nach dem Konzept unseres Staatsaufbaus einen unverzichtbaren Wert.

Der Hessische Landkreistag verweist insoweit auf die von der Mitgliederversammlung des Hessischen Landkreistages sowie vielen Kreistagen beschlossene Resolution zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

2. Das Präsidium fordert, dass auch im Modell des neuen KFA 2016 das Kreisumlageaufkommen eine Nivellierung erfahren muss, sodass eine Steigerung des Umlageaufkommens nicht ungedeckt zu einer Reduktion des Festansatzes führt, sondern ein höheres Kreisumlageaufkommen ab einem gewissen Niveau voll bei den hessischen Landkreisen verbleiben kann.
3. Das Präsidium fordert, dass ein Verteilungsmaßstab für den Stabilitätsansatz gewählt wird, der sich auf Defizite bezieht, die bereits durch die jeweiligen allgemeinen Deckungsmittel gemindert wurden

### **Zur Begründung:**

#### **1) Nivellierung des Kreisumlageaufkommens**

Während die Kreisumlagesätze in Umstellungsjahr 2016 vom Land dergestalt vorgegeben werden, dass das Kreisumlageaufkommen 2016 nach dem neuen KFA exakt dem zu erwartenden Kreisumlageaufkommen nach der alten KFA-Rechtslage entspricht, wird es in den Folgejahren vermutlich ein anwachsendes Kreisumlageaufkommen geben. Dies nicht nur durch eine potenzielle Änderung der Kreisumlagehebsätze, sondern auch durch die weiter zu erwartenden Steigerungen der Realsteuern und damit eines Anwachsens der Kreisumlagebasis.

Ein Anstieg des kumulierten Kreisumlageaufkommens der hessischen Landkreise – sei es durch Hebesatzänderung oder gestiegene Umlagegrundlagen – wird nach Einschätzung des Hessischen Landkreistages im derzeitigen Modell des Kommunalen Finanzausgleichs 2016 für die Folgejahre ein dauerhaftes Finanzierungsthema der Landkreise begründen. Dies wird nachfolgend dargestellt und ist eine signifikante Benachteiligung gegenüber der Gruppe der Städte und Gemeinden, die ebenfalls nachstehend dargestellt ist:

- a) Bei gegebenen Gesamtdefiziten für Pflichtaufgaben der Landkreise nach Anwendung des Korridorverfahrens erhöhen sich durch eine Anhebung des gesamten Kreisumlageaufkommens die für diese kommunale Gruppe zu berücksichtigenden allgemeinen Deckungsmittel. Mithin wird sich die auf die Landkreise entfallende Mindestausstattung und in der Folge der durch das Land zu finanzierende Festansatz analog reduzieren.
- b) Diese Reduktion des auf die Landkreise entfallenden Festansatzes korrespondiert mit einem entsprechenden Anstieg der auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden entfallenden Mindestausstattung bzw. des entsprechenden Festansatzes, da hier die Kreisumlage bedarfserhöhend angerechnet wird.

- c) Gegeben eine Konstanz aller übrigen Parameter, führt ein Anstieg des gesamten Kreisumlageaufkommens also zu keinen Veränderungen der gesamten Finanzausgleichsmasse.
- d) Angesichts der Tatsache, dass das Kreisumlageaufkommen der hessischen Landkreise stets zu 100 % als eigene kommunale Deckungsmittel angerechnet wird, kann – bezogen auf die Gesamtheit der hessischen Landkreise – durch eine Steigerung des Kreisumlageaufkommens im Ergebnis kein echtes finanzielles Mehraufkommen für die hessischen Landkreise erzielt werden, da der Festansatz sich stets entsprechend reduziert.
- e) Bezogen auf das Modelljahr 2014 werden den hessischen Landkreisen durch das Korridormodell rund 320 Millionen Euro ihrer Defizite aus Pflichtaufgaben nicht durch das Land Hessen dotiert. Wenn man unterstellt, dass hiervon rund 156 Millionen Euro auf abgeschnittene Defizite aus Schulträgeraufgaben entfallen, die bei Erhebung einer kostendeckenden Schulumlage horizontal stets ausgeglichen werden, so verbleibt ein nicht anerkanntes Defizit in Höhe von 163 Millionen Euro. Zieht man hiervor den für das Modelljahr 2014 für die hessischen Landkreise berechneten Stabilitätsansatz in Höhe von 92 Millionen Euro ab, ergibt sich immer noch eine Deckungslücke von 71 Millionen Euro, welche angesichts ausgeschöpfter Einspar- und Konsolidierungspotentiale aus anderen Finanzierungsquellen kompensiert werden müsste. Angesichts der Tatsache, dass den hessischen Landkreisen abgesehen von Bagatellsteuern, deren Aufkommen sich ebenso im Bagatellbereich bewegt, keine anderen Finanzierungsinstrumente als die Kreisumlage zur Verfügung stehen, wird deutlich, dass ein Haushaltsausgleich für die Summe der hessischen Landkreise durch das Modell des neuen KFA nahezu unmöglich gemacht wird: In ihrer Gesamtheit haben die Landkreise durch eine Steigerung des gesamten Kreisumlageaufkommens keine Möglichkeit, Mehranträge zur Finanzierung eines seitens des Landes nicht dotierten Defizits (in 2014: 71 Millionen Euro) zu erzielen, da bis zur Obergrenze der angemessenen Ausstattung stets nur der Festansatz entsprechend reduziert wird.
- f) Selbst wenn man, wie das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) dies auskunftsgemäß tut, unterstellt, dass sich ab dem Jahr 2016 die Finanzsituation der hessischen Landkreise weiter verbessern wird und daher die vorstehend geschilderte Problematik weit weniger dramatische Auswirkungen als von uns geschildert entfaltet, so verbleibt dennoch eine systemische Schwäche des neuen KFA-Modells: Durch die Angemessenheitsprüfung in Form eines Korridormodells wird systemimmanent stets eine Deckungslücke in Form der durch das Land nicht dotierten Defizite aus Pflichtaufgaben verbleiben. Der theoretisch denkbare Fall einer Reduktion in Höhe von Null, kann angesichts der Unwahrscheinlichkeit gleicher Pro-Kopf-Defizite über alle Landkreise ausgeschlossen werden. Zur Finanzierung der im Korridorverfahren abgeschnittenen Defizite müssen den hessischen Landkreisen also zwingend alternative Einnahmequellen verbleiben. Da der Stabilitätsansatz bzw. dessen Gewährung und Höhe erstens mit Unsicherheiten behaftet ist und zweitens vom HMdF immer wieder zur Finanzierung freiwilliger Aufgaben und mithin als Mittel politischer Gestaltungsfreiheit apostrophiert wird, müssen die hessischen Landkreise auch über den Stabilitätsansatz hinaus Möglichkeiten haben, die durch das Land nicht finanzierten Defizite anderweitig auszugleichen.

Wenn eine Erhöhung des gesamten Kreisumlageaufkommens jedoch stets nur zu Lasten des durch das Land zu gewährenden Festansatzes geht und hiervon kein Euro zusätzlich in den Kassen der hessischen Landkreise verbleibt, ist diese zwingend notwendige alternative Finanzierungsmöglichkeit systembedingt im Modell des neuen KFA 2016 ausgeschlossen.

- g) Im vorstehend geschilderten Umstand liegt nach dem Dafürhalten des Hessischen Landkreistages ein wesentlicher und systemrelevanter Unterschied zu den übrigen kommunalen Gruppen: Während die Städte und Gemeinden durch die Anhebung ihrer Realsteuerhebesätze über die jeweils geltenden Nivellierungshebesätze hinaus ein Steueraufkommen erzielen können, welches voll in ihrer kommunalen Gruppe verbleibt und nicht auf die jeweiligen eigenen kommunalen Deckungsmittel angerechnet wird, müssen die hessischen Landkreise in Summe einen Anstieg ihres gesamten Kreisumlageaufkommens mit einer entsprechenden Reduktion des Festansatzes teuer bezahlen.

**Aus den vorstehend geschilderten Überlegungen ergibt sich nach Einschätzung des Hessischen Landkreistages die zwingende Notwendigkeit, dass auch im Modell des neuen KFA 2016 das Kreisumlageaufkommen eine Nivellierung erfahren muss, sodass eine Steigerung des Umlageaufkommens nicht ungedeckt zu einer Reduktion des Festansatzes führt, sondern ein höheres Kreisumlageaufkommen ab einem gewissen Niveau voll bei den hessischen Landkreisen verbleiben kann.**

## **2) Verteilungsschlüssel Stabilitätsansatz**

Wie hinlänglich bekannt, wird die ermittelte angemessene Finanzausstattung durch den sogenannten Stabilitätsansatz ergänzt. Selbiger ergibt sich als Residualgröße des KFA-Finanzplanansatzes (abzüglich der Kompensationsumlage) und der angemessenen Finanzausstattung. Dabei errechnet sich die Verteilung des Stabilitätsansatzes auf die drei kommunalen Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) aus dem prozentualen Anteil der Gruppendefizite am Gesamtdefizit. Hierbei geht das HMdF dergestalt vor, dass das angemessene (korridorisierte) Gesamtdefizit aus Pflichtaufgaben um den sogenannten Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben aufgestockt und das sich sodann ergebende angemessene Gesamtdefizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben mit der Preissteigerung hochgerechnet wird. Hieraus wird jeweils ein sogenanntes Gruppendefizit für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aufsummiert. Die Anteile dieser drei kommunalen Gruppen am Gesamtdefizit ergeben den Verteilungsmaßstab für den sogenannten Stabilitätsansatz.

Die geschilderte Benachteiligung der hessischen Landkreise hinsichtlich der vollen Anrechnung ihres Kreisumlageaufkommens erfährt eine weitere Verschärfung durch den vorstehend geschilderten Verteilungsmaßstab hinsichtlich des Stabilitätsansatzes: Dadurch, dass dieser Verteilungsmaßstab auf Gruppendefiziten vor Abzug der allgemeinen kommunalen Deckungsmittel basiert, ist eben jener Verteilungsmaßstab „blind“ für die gravierenden Unterschiede hinsichtlich der Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten von Landkreisen auf der einen Seite und Städten und Gemeinden auf der anderen Seite. Städte und Gemeinden können ihr Realsteueraufkommen durch entsprechende Hebesätze oberhalb der Nivellierungshebesätze dergestalt steigern, dass das zusätzliche Aufkommen keine Anrechnung im Modell des KFA erfährt und

mithin in den kommunalen Kassen verbleibt. Die hessischen Landkreise haben diese Möglichkeit durch die volle Anrechnung ihres Kreisumlageaufkommens bekanntermaßen nicht. Vor diesem Hintergrund können Städte und Gemeinden ein echtes Steuermehraufkommen erzielen, das de facto die zu tragenden Defizite aus Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben reduziert bzw. ausgleicht. Die Landkreise haben gerade diese Möglichkeit nicht. Diesen elementaren Unterschied trägt der durch das HMdF gewählte Verteilungsmaßstab des Stabilitätsansatzes nicht Rechnung. Die Höhe des auf die jeweilige kommunale Gruppe entfallenden Stabilitätsansatzes ist einzig und allein von der Höhe der jeweiligen Defizite abhängig und berücksichtigt nicht die jeweiligen Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten. **Im Extremfall könnten Städte und Gemeinden ihre Haushalte durch Anhebung ihrer Realsteuerhebesätze oberhalb der Nivellierungsgrenze in Gänze ausgleichen und würden unverändert am Stabilitätsansatz partizipieren. Selbst in einem solchen Fall würde den hessischen Landkreisen, denen die Möglichkeit eines solchen Haushaltsausgleiches nicht gegeben ist, kein höherer Anteil am Stabilitätsansatz zuwachsen.**

Diese Verwerfung hinsichtlich der Verteilung des Stabilitätsansatzes ist nach Einschätzung des Hessischen Landkreistages eine weitere systematische Schwäche des Modells zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs und stellt aus Sicht der hessischen Landkreise eine nicht hinnehmbare Ungerechtigkeit dar.

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

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Rühl  
Referatsleiter