

Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen ab dem Jahr 2016

Kritikpunkte des Hessischen Landkreistages am Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Mit der den hessischen Landkreisen durch den Entwurf des neuen kommunalen Finanzausgleiches in Aussicht gestellten Finanzausstattung ist die durch das Grundgesetz und die hessische Landesverfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gewährleistet. Kommunale Selbstverwaltung ist jedoch gelebte Demokratie vor Ort und hat nach dem Konzept unseres Staatsaufbaus einen unverzichtbaren Wert.

Der Entwurf des neuen hessischen kommunalen Finanzausgleichs (KFA) entspricht nicht den Vorgaben des Hessischen Staatsgerichtshofes, wonach die staatlich übertragenen Pflichtaufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) vom Land zu bezahlen sind, da auch mit dem neuen KFA die von den Kreisen zu erledigenden Pflichtaufgaben nicht vollständig finanziert sind.

Die nicht hinreichende Finanzierung der Pflichtaufgaben ergibt sich aus der Systematik des neuen KFA, wie der Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes ihn vorsieht.

- 1. Das Land Hessen bedient sich bei der Berechnung der Zuweisungen an die Landkreise des sogenannten „Thüringer-Korridorverfahrens“. Kern der Verfahrens ist, dass ein sogenannter „Angemessenheitsabschlag“ vorgenommen wird, der vollständig im Zuge der Ermittlungen des Finanzbedarfs eliminiert / herausgerechnet wird. Ergebnis des Korridorverfahrens ist, dass das Land Hessen allen seinen Landkreisen rund 320 Millionen € vorenthält, die diese in der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben jedoch tatsächlich aufwenden mussten.**

Die Landesregierung begründet den „Thüringer Korridor“ mit einer vermeintlichen Vorgabe des Staatsgerichtshofs, wonach Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, nicht berücksichtigt werden dürften.¹

Die Bildung eines Korridors mit den Eckwerten einer Begrenzung auf 50 % und 100 % der durchschnittlichen Aufwendungen erscheint dabei aus Sicht der Landesregierung geeignet, um eine sparsame Haushaltsführung zu ermitteln: „Dieses Defizitspektrum berücksichtigt in seiner Ausprägung, dass ein vergleichbares Aufgabenspektrum im jeweiligen Produktbereich auch mit niedrigeren Defiziten wahrgenommen werden kann, was einnahme- und/oder ausgabeseitig erreicht werden kann.“²

¹ Begründung zum Gesetzentwurf, II. 4; Die Vorgabe des Staatsgerichtshofs bezeichne ich deshalb als vermeintlich, weil der Staatsgerichtshof in seinem Urteil lediglich ausführt, dass das Land im Rahmen seines Gestaltungsspielraums so entscheiden „darf“ und keine Verpflichtung diesbezüglich ausspricht.

² Begründung zum Gesetzentwurf, II. 4;

Mit dem auf diese Weise ausgestalteten Korridorverfahren unterstellt letztlich das Land, dass jede Ausgabe innerhalb eines Produktbereichs, welche den pro Kopf bezogenen Durchschnitt des Produktbereichs überschreitet, nicht das Ergebnis wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung sein kann.

Diese Aussage ist – und dies lässt sich in jeder Aufgabengruppe belegen – falsch!

Der wesentliche Grund dafür, dass die einzelnen Kommunen unterschiedliche Beträge für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen, liegt vielmehr in den regional bzw. sozialräumlich unterschiedlichen Strukturen in Hessen.

Anzumerken ist hierzu noch, dass das Bundesland Thüringen, welches als Leumund für das „Thüringer Korridormodell“ herangezogen wird, sein auf den Korridor beruhendes System des kommunalen Finanzausgleichs in den letzten Jahren deutlichen nachträglichen Veränderungen (Garantiefonds für Anpassungshilfen, Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz) und Anpassungen unterzogen hat. Grund für das Abrücken von dem „Thüringer Korridormodell“ war, dass das Bedarfsermittlungsverfahren erkennbar keine aufgabengerechte regelgebundene und transparente Finanzierung gewährleisten konnte.

Festzuhalten ist zudem, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt sich ebenfalls an dem Thüringer Korridor orientiert hat, allerdings im Gesetzgebungsverfahren die Obergrenze für den Korridor aufgrund einer Betrachtung der statistischen Normalverteilung und des Ausgabenniveaus der Kommunen auf 110 % des Durchschnitts erweitert hat.

2. Als Beleg dafür, dass das „Thüringer Korridorverfahren“ nur ein Rechenmodell ohne jeden Bezug zu den tatsächlichen Lebenssachverhalten und Aufgaben der Kommunen ist, dient bereits folgende Überlegung:

Da der „Thüringer Korridor“ lediglich alle Aufwendungen als angemessen berücksichtigt, die zwischen 50 % und dem auf 100 % normierten Durchschnitt der tatsächlichen Aufwendungen liegen, ist das Ergebnis des Korridors immer ein angemessener Betrag der Mindestausstattung unter 100 % des Durchschnitts der tatsächlichen Aufwendungen.

Die direkte Folge ist dann auch – soweit man eine Pflicht der Kommunen für ausgeglichene Haushalte unterstellt – dass die Kommunen von Jahr zu Jahr weniger für die Erfüllung ihrer (Pflicht)Aufgaben ausgeben können. **Bei einer langfristigen Betrachtung würde sich der Korridor am Ende auf einen Betrag von 0 € als Mindestausstattung zuspitzen. Das kann nicht die Lebensrealität abbilden!**³

³ Die hier geschilderte Annahme eines gegen 0 € laufenden Korridors ist natürlich nur theoretisch und zeigt den Mangel im Konzept des Thüringer Korridormodells. In der Realität haben die Landkreise aufgrund des hohen Pflichtgrads ihrer Aufgaben keine Entscheidungsmöglichkeit über die Mittel, welche sie aufwenden müssen. Das Defizit aus der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben wird de Facto bestehen bleiben und dazu führen, dass das Ziel ausgeglichener Ergebnishaushalte verfehlt wird.

- 3. Die Landesregierung hat wiederholt die Position vertreten, dass es keine bessere Alternative zu dem Korridormodell gäbe.**

Diese Aussage ist falsch! Es gibt durchaus Modelle mit größerem Bezug zu den tatsächlichen Kommunal финанzen:

Würde beispielsweise der Korridor nicht durch einen willkürlichen Prozentsatz sondern durch Benchmarks (z.B. dem Durchschnitt der 3 Kreise mit den niedrigsten Pro-Kopf Ausgaben sowie der 3 Kreise mit den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben) gebildet, wäre dies realistischer.

- 4. Das Korridormodell ist auch deshalb mangelhaft, weil es als Bezugsgröße für die Durchschnittsbildung jeweils einen Pro-Kopf-Durchschnitt nutzt. Hessen ist aber in seine Strukturen zwischen Werra und Neckar zu unterschiedlich, um alle über einen Kamm zu scheren!** Am Beispiel der Kreisstraßen lässt sich die Absurdität dieser Bezugsgröße am Einfachsten zeigen:

Der Landkreis Groß-Gerau verfügt über 57,6 km Kreisstraßen bei ca. 260.000 Einwohnern. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg verfügt dagegen über 483 km Kreisstraßen bei ca. 163.000 Einwohnern. Bei gleichem Aufwand pro Straßenkilometer wäre der Pro-Kopf-Aufwand im Landkreis Waldeck-Frankenberg daher um 1300 % über dem Pro-Kopf-Aufwand im Landkreis Groß-Gerau. Das Modell der Landesregierung würde dies als „hochgradig unwirtschaftlich“ qualifizieren.

Einen vergleichbaren Effekt gibt es in den meisten weiteren Tätigkeitsfeldern der Landkreise.

Ein weiteres Beispiel: Bei dem mit hohen Kosten zu berücksichtigenden Bereich der sog. „Kosten der Unterkunft“ gibt es eine sehr unterschiedliche Dichte der Bedarfsgemeinschaften aber auch der Mietkosten in Hessen. Im Landkreis Gießen gibt es ca. 9.500 Bedarfsgemeinschaften bei ca. 250.000 Einwohnern, hingegen im Landkreis Kassel gibt es bei 235.000 Einwohnern nur etwa 5.600 Bedarfsgemeinschaften.

Auch hier führt eine Pro-Kopf-Betrachtung zu einem unbilligen Ergebnis zu Ungunsten der Gemeinschaft der Landkreise! Würde man Anstelle der Pro-Kopf-Betrachtung beispielsweise eine Betrachtung Pro-Bedarfsgemeinschaft anstellen, würden die Landkreise (vertikal, also im Verhältnis zum Land) einen um 3,3 Mio. € höheren Anspruch auf Mindestausstattung haben – lediglich durch die Wahl einer geeigneteren und realitätsgerechteren Bezugsgröße.

Indem das Korridormodell mangelhafte Bezugsgrößen wählt, wird es der dem Gesetzgeber durch den Staatsgerichtshof aufgegebenen Verpflichtung, den Bedarf „realitätsgerecht“ zu ermitteln, nicht gerecht.

- 5. Eine weitere Schwäche des Konzepts des neuen KFA ist das bloße Abstellen auf die Ist-Ausgaben der letzten Jahre. Denn die Ausgaben der letzten Jahre stellen aufgrund des dauerhaften Konsolidierungsdrucks schon lange nicht mehr den tatsächlichen Finanzbedarf der hessischen Landkreise dar. Insbesondere im Bereich der Unterhaltung der**

Infrastruktur blieben aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung der Landkreise die tatsächlichen Ausgaben weit hinter dem „Soll“ zurück.

- 6. Aufgrund der seit vielen Jahren unzureichenden Finanzausstattung der hessischen Landkreise mussten diese zur Sicherstellung der Aufgabenbewältigung immense Kassenkreditbestände aufhäufen. Die hessischen Landkreise nehmen hier aufgrund der seit Jahren bestehenden und systembedingten Unterfinanzierung eine deutschlandweite Spitzenposition ein:** Während die hessischen Landkreise im Jahr 2013 einen Kassenkreditbestand von 655 € pro Kopf (aktuell mehr als 3 Mrd. € aufwiesen) stehen unsere Nachbarländer Niedersachsen (220 € pro Kopf), Thüringen (49 € pro Kopf), Bayern (1 € pro Kopf), Baden-Württemberg (9 € pro Kopf), Rheinland-Pfalz (476 € pro Kopf) und NRW (25 € pro Kopf) viel besser da.

Diese Spitzenposition ist Ausdruck einer dauerhaften und dramatischen strukturellen Unterfinanzierung.

Im neuen KFA wirken die hohen Kassenkreditanteile der Landkreise nun zusätzlich „negativ“: Während die Investitionsdarlehen der Kommunen fortlaufend getilgt werden und damit auch Berücksichtigung als „Ausgabe“ und damit letztlich auch in der Mindestausstattung finden, ist dies bei den Kassenkrediten nicht der Fall. Der neuen KFA sieht letztlich nicht vor, dass die Kassenkredite reduziert werden müssen!

- 7. Mit dem neuen KFA koppelt das Land Hessen seine eigene Steuerertragsentwicklung von jener der kommunalen Familie ab.** Von einem Zuwachs der Steuer-Verbundmasse sollen die Kommunen nur noch zu 1/3 profitieren. Damit verstößt das Land gegen das von der Rechtsprechung und im Staatsrecht vorgesehene Prinzip der „Verteilungssymmetrie“ in der Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und seinen Kommunen.
- 8. Nach den derzeitigen Überlegungen des Landes sollen finanzielle Entlastungen, die beispielsweise durch den Bund für kommunale Aufgaben gewährt werden, explizit nicht zu einer finanziellen Besserstellung der kommunalen Ebene führen. Diese Festlegung des Landes ist für uns nicht hinnehmbar.**
Selbst in der Systematik des neuen KFA müsste zumindest 1/3 der finanziellen Entlastungen bei den Kommunen ankommen, da schließlich die Finanzkraft des Landes durch eine Zahlung des Bundes an die Kommunen im vollen Umfang dieser Zahlung gestärkt wird. Dieser letztgenannte Effekt folgt aus der Berechnung der „Mindestausstattung“ der Kommunen im KFA: Die Mindestausstattung ist die Residualgröße der Differenz aus den für die Erfüllung der Pflichtaufgaben notwendigen Ausgaben (gekürzt, s.o. 2.) und den anrechenbaren Einnahmen. Erhält ein Landkreis also einen Zuschuss von Dritten, nimmt diese Residualgröße und damit die Mindestausstattung in Höhe des Zuschusses ab.
- 9. Der „neue“ KFA stattet die Kommunen in Hessen finanziell nicht besser aus, als es nach dem „alten“ KFA gewesen wäre.**

Dieses Ergebnis der Überlegungen des Landesgesetzgebers ist absurd, wenn man die finanzielle Situation der hessischen Landkreise betrachtet:

Die hessischen Landkreise haben im Jahr 2014 ein Finanzierungsdefizit (Neuverschuldung) von ca. 310 Mio. EUR (nach HH-Plan). Dieses Finanzierungsdefizit muss durch eine Erhöhung der Kassenkredite finanziert werden.

Das bedeutet pro Kopf der Bevölkerung einen negativen Finanzierungssaldo der hessischen Landkreise im Jahr 2014 von mehr als - 46 EUR pro Kopf.

Zum Vergleich: Das Bundesland mit den am schlechtesten finanzierten Landkreisen ist das Saarland mit ca. - 66 EUR pro Kopf. Auf Platz drei folgt Sachsen-Anhalt mit ca. -13 EUR.

Im Vorjahr waren nach jetzigem Stand die hessischen Landkreise in Ihrer Finanzierung um 287 Mio. € unterfinanziert. Bundesweit hingegen schlossen die Landkreise das Jahr 2014 mit einem Überschuss von rd. 620 Mio. EUR ab.

Die Schulden der hessischen Landkreise kumulieren sich im Jahr 2014 daher inzwischen auf 6,3 Mrd. EUR. Davon sind ca. 3,3 Mrd. EUR Verbindlichkeiten auf dem Kreditmarkt und 3,0 Mrd. EUR Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten.

Im deutschlandweiten Vergleich haben die hessischen Landkreise die „rote Laterne“, insbesondere im Hinblick auf die Kassenkredite:

Zum 31.12.2014 betragen die Kassenkredite aller deutschen Landkreise 6,9 Mrd. €. Hierzu haben die hessischen Landkreise einen Anteil von 44 % beigetragen. Die hessischen Landkreise weisen den höchsten Kassenkreditbestand pro Kopf mit 656,98 EUR auf, gefolgt von den Landkreisen in Rheinland-Pfalz mit 484,19 EUR.

Zum 31.12.2014 betragen die Schulden aus Investitionen (Kreditmarktschulden) aller deutschen Landkreise 14,1 Mrd. €. Hierzu haben die hessischen Landkreise einen Anteil von 23 % beigetragen.

Der Bevölkerungsanteil des Bundeslandes Hessen an der Gesamtbevölkerung der Flächenländer beträgt dagegen lediglich ca. 8,1 %.

Christian Engelhardt
08.05.2015