

# **Stellungnahme des Hessischen Landkreistages zum Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (E-FAG)**

## **Beschlussvorschlag:**

Der Hessische Landkreistag schlägt nachfolgende Änderungen am Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen (E-FAG 2016) vor und nimmt zur hiermit angestrebten Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Hessen ab dem Jahr 2016 wie folgt Stellung:

### **1. Grundsätzliche Bewertung**

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

Der Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) entspricht nicht den Vorgaben des Hessischen Staatsgerichtshofs, 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.

Auf der Basis des Entwurfs des neuen Kommunalen Finanzausgleichs und der nicht vollständigen Finanzierung schon der staatlichen Pflichtaufgaben, stehen tatsächlich frei verfügbare Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund sind die Vorgaben des Staatsgerichtshofs im Hinblick auf die Mindestausstattung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch das Land nicht umgesetzt worden.

Das Land hat vom Volumen der gemeinsam mit den Spitzenverbänden in aufwändiger Arbeit definierten Pflichtaufgaben einen „Angemessenheitsabschlag“ vorgenommen, der dazu führt, dass die hessischen Landkreise alleine ihre Pflichtaufgaben im Umfang von 320 Mio. Euro nicht finanziert bekommen.

Die Hessische Landesregierung ist bislang der Aufforderung des Hessischen Landkreistages nicht nachgekommen, zu begründen, warum und an welcher Stelle das Land Hessen bei pflichtigen Aufgaben, die durch die Landkreise zu erfüllen sind, entsprechende wirtschaftliche Potenziale zur entsprechend effizienteren Durchführung der Aufgaben sieht.

Ebenso ist das Hessische Finanzministerium bislang nicht der Aufforderung des Hessischen Landkreistages nachgekommen, darzustellen, auf welche Weise es den Kreisen in Zukunft möglich sein soll, ihre immensen in der Vergangenheit entstandenen Kassenkredite zu tilgen. Das Hessische Finanzministerium wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass, neben dieser Tilgung, das mittel- und langfristige erhebliche Zinsrisiko eine zusätzliche Schieflage für den Haushalt der Kreise bedeuten kann. Zudem

hat das Hessische Finanzministerium bis dato nicht darlegen können, wie die Landkreise die immensen Kassenkreditbestände, die aus der ebenfalls unzureichenden Finanzausstattung in der Vergangenheit resultieren, unter den Prämissen des beabsichtigten künftigen Modells für den Kommunalen Finanzausgleich abbauen sollen. Das neue System lässt keinerlei Handlungsspielräume für die Landkreise, um nennenswerte eigene Einnahmen zu generieren, die hierfür verwendet werden könnten.

Das Hessische Finanzministerium konnte bislang nicht konkret darlegen, inwieweit die hessischen Landkreise in die Lage versetzt werden, trotz der unauskömmlichen Finanzausstattung eine zusätzliche Belastung der kreisangehörigen Gemeinden zu vermeiden.

Offen ist nach wie vor die Prüfung der vom Hessischen Landkreistag, neben der Resortabfrage, zusätzlich identifizierten Aufgaben und die Bewertung von deren Relevanz für die Mindestausstattung und angemessene Finanzausstattung durch das Hessische Finanzministerium. Das Ergebnis dieser Prüfung soll mit den Kommunalen Spitzenverbänden in der AG KFA erörtert werden.

Aufgaben mit direktem Finanzierungsanspruch (wie z.B. die Unterbringung der Flüchtlinge) müssen nach dem Willen des Hessischen Landkreistages vom Land direkt und vollständig erstattet werden.

**Vor den geschilderten Hintergründen wird der Hessische Landkreistag prüfen, ob bei einer gesetzlichen Umsetzung des jetzigen mangelhaften Entwurfs des Kommunalen Finanzausgleichs, die Option einer weiteren Verfassungsklage sinnvoll ist.**

**Diese grundsätzlich ablehnende Bewertung des Gesetzentwurfes, nach der auch das neue Modell für den Kommunalen Finanzausgleich den Landkreisen keine auskömmliche Finanzausstattung gewährleistet, vorangestellt, erklärt sich der Hessische Landkreistag nachfolgend dennoch zu einigen wesentlichen Stellschrauben des im Gesetzentwurf dargestellten Modells für den Kommunalen Finanzausgleich ab dem Ausgleichsjahr 2016.**

## **2. Vertikaler Finanzausgleich – Bedarfsermittlung durch Korridormodell**

Das vom Land zur Ermittlung der angemessenen Defizite aus Pflichtaufgaben angewandte Korridormodell wird abgelehnt und das Land wird aufgefordert, alternative Bedarfsermittlungsmethoden zu prüfen bzw. der Neuordnung des KFA zugrunde zu legen.

### Begründung:

Das Korridormodell ist die wesentliche Stellschraube des Modells des neuen KFA, mit welcher das Land die Höhe der Finanzausgleichsmasse insgesamt steuern kann. Im Rahmen dieses Korridorverfahrens werden die kommunalen Ausgaben für Pflichtaufgaben im Modell des Landes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs einer sogenannten Angemessenheitsprüfung unterzogen, mittels derer diejenigen

Ausgabenbestandteile identifiziert werden sollen, die nach Auffassung des Landes bei einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung eingespart werden können.

Im Ergebnis führt dieses Angemessenheitsverfahren bekanntlich dazu, dass Grund- und Mittelzentren sowie Gemeinden über 50.000 Einwohner die Defizite aus der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben in einer Bandbreite zwischen 5,9 und 7,1 % nicht anerkannt werden. Landkreisen ohne Sonderstatusstädte werde 10 % ihrer Defizite nicht anerkannt, den kreisfreien Städten 10,2 % und Landkreisen mit Sonderstatusstädten erfahren eine Defizitreduktion von 14,5 %. In der Summe aller gebildeten Vergleichsgruppen beträgt die Reduktion bei den Defiziten aller Pflichtaufgaben 8,9 %. Konkret führt das Korridorverfahren nach den vorgelegten Modellberechnungen dazu, dass den Landkreisen allein im Bereich der Pflichtaufgaben rund 320 Mio. Euro, die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben nachweislich aufgewendet werden, nicht ausgeglichen werden.

Mittels des Korridorverfahrens unterstellt das Land seinen hessischen Landkreisen a priori, dass die nicht anerkannten Defizite im Bereich der Pflichtaufgaben der Landkreise in Höhe von derzeit nahezu 320 Mio. Euro ausschließlich aus unwirtschaftlichem Handeln resultieren. Für den Hessischen Landkreistag ist jedoch klar, dass für derartige Defizite teilweise bewusste Setzungen, zum Beispiel im Standard der Wahrnehmung einer Aufgabe ursächlich sind.

Das Korridormodell führt ferner dazu, dass in der Systematik des neuen KFA 2016 in Teilen Pflichtaufgaben der Landkreise durch das Land Hessen schlechter behandelt werden als freiwillige Aufgaben. Wie bekannt, werden im Bereich der Pflichtaufgaben durch das Korridormodell bei den Landkreisen lediglich 90 % (Reduktion 10 %) bzw. 85,5 % (Reduktion 14,5 %) der Defizite seitens des Landes bei der Ermittlung des Finanzbedarfs anerkannt. Diese abgeschnittenen Defizite (10 % bzw. 14,5 %) behandelt das Land Hessen nun nicht etwa wie freiwillige Aufgaben, sondern selbige fallen in voller Höhe durch das vom Land angelegte Raster. Im Ergebnis werden Pflichtaufgaben der Landkreise beispielsweise im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe schlechter gestellt als freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur/Wissenschaft, Sportförderung, Natur/Landschaftspflege und Umweltschutz, hinsichtlich derer das Modell des neuen KFA 2016 jeweils eine 100-%ige Finanzierung der Defizite vorsieht. Eine derartige Benachteiligung der Pflichtaufgaben ist aus Sicht des Hessischen Landkreistages weder fair noch innerhalb der Systematik des neuen KFA stringent und folglich abzulehnen. Es entbehrt aus Sicht des Hessischen Landkreistages jeder Logik, dass ein Landkreis, der zum Beispiel Pflichtaufgaben im Bereich der Jugendhilfe freiwillig mit einem höheren Personalschlüssel hinsichtlich der pädagogischen Fachkräfte erbringt als andere Landkreise und mithin höhere Aufwendungen aber auch einen höheren Standard herbeiführt, hier für lediglich ca. 90 % oder weniger seiner Defizite anerkannt bekommt, während er bei der freiwilligen Sportförderung keinerlei Abschläge hinnehmen muss.

Die Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben mittels des sogenannten Korridormodells nimmt das Land auf Basis der sogenannten Jahresrechnungsstatistik vor. Diese Statistik ordnet die Einnahmen und Ausgaben der Landkreise insgesamt 16 verschiedenen Produktbereichen zu. Um den kommunalen Finanzbedarf zu ermitteln, verknüpfte das Land die insbesondere mittels der sogenannten Ressortumfrage ermittelten Pflichtaufgaben mit diesen einzelnen Produktbereichen.

Sodann wurde eine sogenannte qualifizierte Schätzung vorgenommen, mittels derer die aus den jeweiligen Produktbereichen resultierten Defizite in einen pflichtigen und freiwilligen Anteil aufgeteilt wurden. **Die Validität der vom Land für das Korridormodell gewählten Datenbasis wird vom Hessischen Landkreistag angezweifelt.** Eine Verifizierung des Korridormodells bzw. von dessen Datengrundlage führte zweifelsfrei zu dem Ergebnis, dass die zugrunde liegende Jahresrechnungsstatistik signifikant durch abweichende Buchungspraktiken beeinflusst ist. So buchen Landkreise Aufwendungen und Erträge für ein und dieselbe Pflichtaufgabe in unterschiedlichen Produktbereichen. Weitere Unschärfen ergeben sich durch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Landkreise bei der Meldung zur Jahresrechnungsstatistik, welche eine Transformation der doppelten Buchungsdaten in ein nach wie vor kameralistisch geprägtes statistisches Erfassungssystem erfordert. Die Höhe der auf die Landkreise entfallenden Finanzausgleichsmasse verändert sich dabei je nach Buchungspraxis vor Ort. Beispielsweise kann die Höhe der Finanzausgleichsmasse dadurch variieren, dass ein Landkreise Aufwendungen für Pflichtaufgaben nicht in einem Produktbereich bucht, in dem dieser nachweislich oberhalb der Korridorgrenze liegt, sondern in einem Produktbereich, in dem er sich innerhalb des Korridors bewegt und zusätzliche Defizite mithin das Potenzial haben, in der vertikalen Bedarfsermittlung durch das Land bedarfserhöhend anerkannt zu werden. Ein Finanzausgleichsmodell, welches die Höhe der durch selbiges ermittelten Finanzausgleichsmasse beeinflussbar macht durch die jeweilige Buchführung bzw. Rechnungslegung der kommunalen Einheiten bzw. durch die Qualität der statistischen Meldung, ist nach Auffassung des Hessischen Landkreistages anfällig für willkürliche Einflussnahmen und weist damit eindeutige systemische Schwächen auf. Diese systemischen Schwächen auszuräumen, obliegt eindeutig der Verantwortung des Landes, welches verbindliche und eindeutige Buchungsvorgaben schaffen muss. Da diese derzeit nicht vollumfänglich vorliegen, fehlt den Kommunen die Handhabe, den vorstehend beschriebenen Mechanismus auszuschalten und die erforderliche Qualität der statistischen Meldungen sicherzustellen.

Jahresrechnungsstatistik und Korridorverfahren sind ferner nach Auffassung des Hessischen Landkreistages nicht geeignet, den Finanzbedarf der hessischen Landkreise umfassend abzubilden. Dadurch, dass die Defizite aus der Jahresrechnungsstatistik und mithin Ist-Zahlen zugrunde gelegt werden, bleibt unberücksichtigt, dass nachweislich und in der fachlichen Diskussion unbestritten bei den hessischen Landkreisen Bedarfe bestehen, welche aufgrund des seit vielen Jahren und dauerhaft bestehenden Konsolidierungsdrucks kein Niederschlag in den Rechnungsergebnissen bzw. den Ist-Zahlen finden können.

Weitere vom Hessischen Landkreistag identifizierte Kritikpunkte am Korridormodell sind die Tatsache, dass selbiges ungeeignet ist Investitionen zu erkennen und diese per se als unwirtschaftlich abschneidet. Ferner orientiert sich die Berechnung nahezu ausschließlich an Einwohnern statt an Bedarfsträgern oder Fallzahlen und lässt regionale und sozioökonomische Kriterien außen vor.

**Das Thüringer Korridormodell führt im Grundsatz dazu, dass der Bedarf der Kommunen immer unter ihren Defiziten liegen wird, da eine Reduktion in Höhe von Null nur in dem allenfalls theoretisch denkbaren Fall erreicht werden könnte, dass alle Kommunen im jeweiligen Produktbereich ein identisches Pro-Kopf-Defizit aufweisen. In der langen Frist führt das Korridormodell darüber**

**hinaus dazu, dass die kommunalen Pro-Kopf-Bedarfe vollständig eliminiert werden.**

**Im Ergebnis führt das Korridormodell dazu, dass die Mindestausstattung, die das Land selbst als Finanzausstattung definiert, welche gewährleistet, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben, Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (§ 7 Abs. 1 E-FAG), eindeutig zu niedrig bemessen ist. Dies zeigt sich schon daran, dass das Korridorverfahren in der Summe der kommunalen Familie zu einer Reduktion der Defizite aus Pflichtaufgaben in einer Gesamthöhe für das Modelljahr 2014 von ca. 1 Milliarde Euro führt.**

Da es sich bei dem Korridormodell bzw. den in Höhe von 50 bzw. 100 % fixierten Korridorgrenzen um eine bewusste politische Setzung handelt, ist auch die Reduktion des Finanzbedarfs der hessischen Landkreise um i. d. S. 320 Mio. Euro für das Modelljahr 2014 bewusst politisch in Kauf genommen. Die vom Hessischen Landkreistag in Auftrag gegebene gutachterliche Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rödl & Partner zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zeigt demgegenüber dezidiert auf, dass das gewählte Korridormodell zur Ermittlung des angemessenen Finanzbedarfs der hessischen Kommunen keinesfalls alternativlos ist.

### **3. Vertikaler Finanzausgleich – Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse**

a) Die Entwicklung der Höhe der Finanzausgleichsmasse muss der Entwicklung der sogenannten Verstetigungsgröße folgen. Ein dadurch verursachtes Delta zwischen beiden Größen, welches darauf zurück zu führen ist, dass ein Aufwuchs des Stabilitätsansatzes nur zu einem Drittel den Kommunen zugute kommt, ist zu vermeiden.

b) In den Fällen, in denen der Bund oder das Land außerhalb des KFA Finanzmittel zur Entlastung der kommunalen Ebenen gewähren, darf die Verstetigungsgröße nicht in dem Maß abgesenkt werden, in dem der Festansatz sinkt. Diese seitens des Landes beabsichtigte Sonderregelung wird abgelehnt. Stattdessen soll ein absinkender Festansatz infolge von Entlastungen durch Dritte zu einem analogen Anstieg des Stabilitätsansatzes führen, über welchen den Kommunen die gewährte Entlastung zuwächst.

Insofern werden die in § 9 Abs. 2 Satz 4 und § 9 Abs. 1 Satz 4 E-FAG vorgesehenen Regelungen abgelehnt.

#### **Begründung:**

Ein möglicher Zuwachs des sogenannten Stabilitätsansatzes verbleibt nur zu einem Drittel innerhalb der kommunalen Familie, während ein weiteres Drittel einer Rücklage zugeführt wird und das letzte Drittel dem Land zu Gute kommt. Abgelehnt wird nicht nur diese reduzierte Partizipation der Kommunen an einem potentiellen Aufwuchs des Stabilitätsansatzes, sondern insbesondere auch die Fortschreibung der so genannten Verstetigungsgröße (Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse). Selbige kann nach den Vorstellungen des HMdF nämlich nicht nur durch sin-

kende Steuerwachstumsraten abschmelzen und mithin eine Reduktion des Stabilitätsansatzes herbeiführen, sondern nach den Planungen des HMdF sinkt die Verstetigungsgröße auch dann, wenn es beispielsweise zu einer Entlastung der kommunalen Finanzen durch den Bund kommen sollte:

Mit diesen Vorstellungen zur künftigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse koppelt das Land im Ergebnis seine eigene Steuerertragsentwicklung von jener der kommunalen Familie ab. Strittig bleibt, ob damit nicht das Gebot der Verteilungssymmetrie verletzt wird, zu welchem der Staatsgerichtshof in seinem fraglichen Urteil vom 21. Mai 2013 wie folgt ausführte: „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 unabhängig voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichsgesetzgeber.“

Nach den derzeitigen Überlegungen des Landes (§ 9 Abs. 1 S. 4 E-FAG) sollen Entlastungen, die der Bund oder das Land für kommunale Aufgaben zur Verfügung stellt, im System des KFA dergestalt aufgehen, dass selbige zu keiner finanziellen Besserstellung der kommunalen Ebene führen. In jenen Fällen, in denen der Bund oder das Land die finanzielle Belastung von Aufgaben der Kommunen übernimmt und mithin der Festansatz sinkt, ist vorgesehen, die Verstetigungsgröße im selben Maß abzusenken.

Grundsätzlich ist es in der Systematik des KFA folgerichtig, dass eine Entlastung der kommunalen Ebene durch den Bund oder das Land, die außerhalb des KFA gewährt wird – etwa die Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe –, zu einem Absinken des Festansatzes führen muss: Die gewährten Entlastungen reduzieren die von den Kommunen zu tragenden Defizite und führen deshalb dazu, dass sich die im Zuge des KFA durch das Land zu deckenden Bedarfe verringern. Im Ergebnis bedeutet dies, dass außerhalb des KFA gewährte Finanzmittel, die zur Entlastung für kommunale Aufgaben gezahlt werden, bereits in der grundsätzlichen Systematik des KFA dazu führen, dass die – explizit zur kommunalen Entlastung gewährten – Finanzmittel zunächst zu keiner direkten Besserstellung der Kommunen führen würden.

Eine solche Besserstellung würde in der grundsätzlichen Systematik des KFA erst in einem zweiten Schritt erfolgen. Das Absinken des Festansatzes – bei gegebener Gesamthöhe der Finanzausgleichsmasse – würde mit einer Steigerung des Stabilitätsansatzes korrespondieren, sodass die Kommunen in einem zweiten Schritt zumindest teilweise von den gewährten Entlastungen profitieren könnten. Zwar verbliebe der gesamten kommunalen Ebene - aufgrund der vorgesehen und vom HLT abgelehnten Drittelung von Zuwächsen des Stabilitätsansatzes - im ersten Jahr der Entlastung lediglich ein Drittel dieser Entlastung als Erhöhung des Stabilitätsansatzes. Aber in den Folgejahren würde den Kommunen sukzessive die gesamte Entlastung zuwachsen (im dritten Jahr beispielsweise 70 Prozent).

Um den vorstehend beschriebenen Wirkungsmechanismus und die Teilhabe der kommunalen Ebene an den gewährten Bundesmitteln zu umgehen, hat das Land in § 9

Abs. 1 S. 4 E-FAG eine „lex specialis“ verankert. Mit dieser soll sichergestellt werden, dass durch den Bund oder auch das Land gewährte Entlastungen außerhalb des KFA zu keiner Erhöhung der Finanzausstattung der Kommunen führen. Demnach ist vorgesehen, dass bei einer Absenkung des Festansatzes in Folge einer Entlastung durch Bundes- oder Landesmittel die Verstetigungsgröße gleichsam abgesenkt werden soll. Die Fortschreibung des Stabilitätsansatzes soll auf Basis der abgesenkten Verstetigungsgröße erfolgen. In der Konsequenz führt dies dazu, dass die Kommunen trotz gewährter Entlastungen auf Bundes- oder Landesebene keinerlei Mehreinnahmen verbuchen können: Die zusätzlichen Mittel werden wie gehabt vollumfänglich bedarfsmindernd angerechnet, während gleichzeitig die eingangs beschriebene und eigentlich systemimmanente sukzessive Partizipation ausgehebelt wird, wonach die Landkreise über Zuwächse beim Stabilitätsansatz im Zeitablauf dennoch an den Entlastungen teilhaben würden. **Die für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben gewährten Entlastungen kommen demzufolge nicht bei den Kommunen an.**

Zur Begründung wird in der Gesetzesbegründung seitens des Landes hierzu ausgeführt: *„Durch den KFA werden die kommunalen Bedarfe gedeckt. Erfolgen Entlastungen außerhalb des KFA, die sich bedarfsmindernd auswirken, kann das Land die Dotation des KFA entsprechend absenken, ohne dass dies etwas an der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung ändert.“*

Bereits der grundsätzliche KFA-Mechanismus würde im Falle seiner Anwendung auf Entlastungen durch Bund oder Land zu einer Abkopplung der kommunalen Ebene von den gewährten Entlastungen führen. Dabei würde die kommunale Ebene jedoch wenigstens sukzessive und im Zeitablauf über Zuwächse beim Stabilitätsansatz an den Entlastungen partizipieren. Diese eingeschränkte Partizipation wird durch § 9 Abs. 1 S. 4 E-FAG nunmehr vollends verhindert.

**Aus Sicht des Hessischen Landkreistages ist es weder hinnehmbar noch im Hinblick auf die gewählte KFA-Systematik stringent, dass der kommunalen Ebene diejenigen Mittel, die ihr von Dritten expressis verbis zu ihrer Entlastung und als Ausgleich für tatsächlich wahrgenommene Aufgaben bereitgestellt werden, schließlich überhaupt nicht zugute kommen.**

Bei der Ausgestaltung einer Regelung, welche der kommunalen Familie eine Teilhabe an einer finanziellen Entlastung durch Bund oder Land via Aufwuchs des Stabilitätsansatzes garantiert, wird darauf zu achten sein, dass dieses Ziel nicht durch die Verteilungskriterien des Stabilitätsansatzes zumindest in Teilen konterkariert wird: Verteilungsmaßstab für den Stabilitätsansatz sind im derzeitigen Modell bekanntlich die jeweiligen Gruppendifizite. Wird nun lediglich einer kommunalen Gruppe eine finanzielle Entlastung durch Bund oder Land gewährt, sinkt deren Gruppendifizit und ihr Anteil am Stabilitätsansatz reduziert sich. Im Gegenzug würde der Anteil am Stabilitätsansatz auch jener kommunalen Gruppen steigen, welche gar nicht im Fokus der Entlastung durch Bund oder Land standen. Mit anderen Worten: Entlastungen von Dritten, welcher nur einer kommunalen Gruppe gewährt werden, kämen in der grundsätzlichen KFA-Systematik durch den Aufwuchs des Stabilitätsansatzes dennoch allen kommunalen Gruppen zu Gute. Aufgrund des Verteilungsmaßstabes des Stabilitätsansatzes würde sich jedoch verschärfend der Umstand hinzu gesellen, dass jene kommunale Gruppe, die durch Bund oder Land gezielt entlastet würden, einen geringeren Anteil am Stabilitätsansatz in Kauf nehmen müsste und mithin in geringerem

Maße von der Entlastung profitieren würde, als jene kommunalen Gruppen, welche durch die Entlastungsmaßnahme bewusst nicht positiv tangiert werden sollten.

#### **4. Vertikaler Finanzausgleich – Anrechnung des Kreisumlageaufkommens**

Auch im Modell des neuen KFA 2016 muss das Kreisumlageaufkommen zwingend eine Nivellierung erfahren, 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 verbleibt.

##### **Begründung:**

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 Kreisumlagehebesätze, 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 finan-



zielles 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 Mio. Euro ihrer Defizite aus Pflichtaufgaben nicht durch das Land Hessen dotiert. Wenn man unterstellt, dass hiervon rund 156 Mio. 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 Mio. Euro. Zieht man hiervon den für das Modelljahr 2014 für die hessischen Landkreise berechneten Stabilitätsansatz in Höhe von 92 Mio. Euro ab, ergibt sich immer noch eine Deckungslücke von 71 Mio. Euro, welche angesichts ausgeschöpfter Einspar- und Konsolidierungspotentiale aus anderen Finanzierungsquellen kompensiert werden müsste. Angesichts der Tatsache, dass den hessischen Landkreise 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 Mio. 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 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.**

## **5. Vertikaler Finanzausgleich – Verteilungsmaßstab Stabilitätsansatz**

Um den unterschiedlichen Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten zwischen Städten und Gemeinden auf der einen Seite und Landkreisen auf der anderen Seite angemessen Rechnung zu tragen, muss hinsichtlich des Stabilitätsansatzes zwingend ein Verteilungsmaßstab gewählt werden, welcher sich auf Defizite bezieht, die bereits durch die jeweiligen allgemeinen Deckungsmittel gemindert wurden.

Insoweit fordern wir § 9 Abs. 4 E-FAG entsprechend zu modifizieren.

### **Begründung:**

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 bereits 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 Einnahmebeschaf-

fungsmöglichkeiten 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 der Geschäftsstelle 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.

## **6. Horizontaler Finanzausgleich - Einwohnergewichtung**

Die Übergangsregelung hinsichtlich der Gewichtung der Landkreiseinwohner in Sonderstatusstädten, welche eine Absenkung der Gewichtung von 90 % über einen Zeitraum von 10 Jahren auf die ursprünglich errechneten 71 % vorsieht, soll solange angewendet werden, bis im Zuge einer Evaluierung aller Sonderstatusregularien durch den Hessischen Landesrechnungshof über eine umfassende Neuregelung innerhalb der kommunalen Familie Einvernehmen erzielt wird.

Vor diesem Hintergrund muss § 65 Satz 1 E-FAG entsprechend geändert und § 65 Satz 2 E-FAG vollständig gestrichen werden.

### **Begründung:**

Grundsätzlich ist auch im FAG-Änderungsgesetz in § 31 E-FAG nach wie vor die aus der vertikalen Bedarfsermittlung abgeleitete Einwohnergewichtung von 71 % für die Landkreiseinwohner in Sonderstatusstädten festgeschrieben. Mit der in § 65 E-FAG kodifizierten Übergangsregelung (90 % in 2016 bei jährlicher Absenkung um 2 %-Punkte über 10 Jahre), ist lediglich die im ursprünglichen Modell enthaltene Unsicherheit durch die nicht garantierte Finanzierung des Übergangsfonds entfallen und die hierfür erforderlichen Mittel wurden Bestandteil der regelgebundenen Schlüssel-

masse der Landkreise. Nach der schrittweisen Abschmelzung dieses Prozentsatzes werden final aber wieder jene finanziellen Verluste für die Landkreise mit Sonderstatusstädten erreicht sein, welche auch in der ursprünglichen November-Modellrechnung hinsichtlich des KFA 2016 kalkuliert waren. Damit würde es im Ergebnis dabei bleiben, dass die Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten überproportionale und in dieser Höhe nicht nachvollziehbare Nachteile erleidet und zu den Verlierern der Reform zählen würde.

Nach unserem Dafürhalten darf aus dem Gesamtkomplex der finanziellen Sonderstatusregelungen nicht ein Faktor – in diesem Fall die Gewichtung der Landkreiseinwohner in Sonderstatusstädten – herausgegriffen werden, ohne die Folgewirkung für die anderen Parameter zu beachten. Um selbige und die pekuniären Folgen der vermeintlichen Aufgabenentlastung durch die Sonderstatusstädte verifizieren zu können, ist zwingend eine Sonderprüfung durch den Hessischen Landesrechnungshof geboten.

## **7. Horizontaler Finanzausgleich - Kreisumlage**

Aus der Vorgabe des § 67 Abs. 3 E-FAG, wonach das Kreisumlageaufkommen im Ausgangsjahr nicht höher sein darf als es nach der für das Ausgleichsjahr 2015 geltenden Rechtslage gewesen wäre, ergeben sich in Verbindung mit dem in § 50 Abs. 6 E-FAG für die Folgejahre verankerten Genehmigungsvorbehalt für Anhebungen des Kreisumlagehebesatzes, welche einen halben Prozentpunkt überschreiten, erhebliche Umstellungshärten für die hessischen Landkreise, welchen das Land bis dato nicht Rechnung getragen hat und welche bei der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleiches noch der Berücksichtigung bedürfen.

### **Begründung:**

Aufgrund von Tz. 14 der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010 ist aktuell die Höhe von Kreis- und Schulumlage durch einen Gesamthebesatz in Höhe von max. 58 Prozent gedeckelt. De facto stehen mithin Kreis- und Schulumlage für die hessischen Landkreise in einem funktionalen Zusammenhang dergestalt, dass bei einer dauerhaft erforderlichen Ausschöpfung des Gesamtdeckels ein Anstieg der Schulumlage zu einem analogen Absinken des Kreisumlagehebesatzes führt und umgekehrt.

Hieraus resultieren für die hessischen Landkreise in Bezug auf die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016 folgende Probleme:

1. Aufgrund § 67 Abs. 3 E-FAG darf das Aufkommen aus der Kreisumlage im Jahr 2016 nicht höher sein als es nach der für das Jahr Ausgleichsjahr 2015 geltenden Rechtslage gewesen wäre, so dass die für das Jahr 2016 anzuwendenden Kreisumlagehebesätze entsprechend festzusetzen sind. In der Praxis steht dem der in der Praxis gelebte funktionale Zusammenhang zwischen Kreis- und Schulumlage vieler Landkreise in jenen Fällen entgegen, in denen der bislang geltende Höchstsatz von 58 Prozent ausgeschöpft wurde. Nicht wenige hessische Landkreise haben in ihrer mittelfristigen Finanzplanung hinsichtlich ihrer Schulumlage aufgrund sinkender Kosten einen stabilen

Abbaupfad in Verbindung mit einem analogen Aufwuchs ihres Kreisumlagehebesatzes vorgesehen. Hätten diese beispielsweise vorgesehen, ihre Schulumlage vom aktuellen Ausgleichsjahr auf das Ausgleichsjahr 2016 um einen Prozentpunkt abzusenken, würde nach bisheriger Rechtslage und Praxis vor Ort die Kreisumlage analog um einen Prozentpunkt steigen, so dass in Summe wieder die Obergrenze von 58 Prozentpunkten erreicht wäre. Da sich nach neuem Recht (E-FAG) der Kreisumlagehebesatz ab dem Ausgleichsjahr 2016 jedoch nach dem Kreisumlageaufkommen des Vorjahres (2015) richtet, fehlt den betreffenden Landkreisen in derartigen Fällen die Möglichkeit, die bislang zur Finanzierung des gesamten Kreishaushaltes fest eingeplante „automatische Erhöhung“ um einen Prozentpunkt vorzunehmen.

2. Für den Fall, dass die Schulumlage bei Aufstellung des Kreishaushaltes zu hoch geplant wurde, muss aufgrund von § 41 Abs. 8 GemHVO der Differenzbetrag bzw. der Mehrertrag in einen Sonderposten gebucht werden, der im Folgejahr erfolgswirksam aufzulösen ist. Bei dem eingangs erwähnten und aus der Praxis vor Ort resultierenden funktionalen Zusammenhang zwischen Kreis- und Schulumlage gleicht im Kreishaushalt im Umlagejahr das Mehraufkommen aus der Schulumlage jenes Minderaufkommen an Kreisumlage aus, welches nicht als solche erhoben werden konnte, da innerhalb des Gesamtdeckels die Schulumlage zu Lasten der Kreisumlage zu hoch geplant und festgesetzt wurde. Im Folgejahr wird die Schulumlage durch die erfolgswirksame Auflösung des Sonderpostens, in welchen die zu viel erhobene Schulumlage im Umlagejahr eingestellt wurde, gemindert. Aus Sicht der Kreishaushalte war das unter dem aktuell gültigen Recht kein Problem, da die fehlende Liquidität wie in Gliederungspunkt 1) durch einen analogen Anstieg der Kreisumlage kompensiert wurde. Bezogen auf die Ausgleichsjahre 2015 und 2016 würde dies analog zu dem unter Gliederungspunkt 1) geschilderten Fall und bei Ausschöpfung des aktuell maximal zulässigen Gesamthebesatzes unter dem neuen KFA-Recht jedoch folgendes bedeuten: Die für 2016 gültigen Kreisumlagehebesätze richten sich nach der entsprechenden Rechtslage des Jahres 2015. In diesem Jahr 2015 wurde die Kreisumlage jedoch um einen gewissen Prozentsatz zu niedrig aufgrund einer um den gleichen Prozentsatz zu hoch festgesetzten Schulumlage determiniert. Die sich nach altem Recht im Jahr 2016 einstellende „automatische Erhöhung“ des Kreisumlagehebesatzes bei einer durch die Auflösung des Sonderpostens analog sinkenden Schulumlage ist im neuen KFA-Recht aufgrund der Bindung an die Rechtsverhältnisse 2015 in § 67 Abs. 3 E-FAG unmöglich und das entsprechende Kreisumlageaufkommen fehlt dem betreffenden Landkreis.
3. Es existieren ferner hessischen Schuttschirmlandkreise, welche in ihrer Schuttschirmvereinbarung mit dem Land einen vom Jahr 2015 auf das Jahr 2016 steigenden Kreisumlagehebsatz bei einem im gleichen Zeitraum analog sinkenden Schulumlagehebesatz festgeschrieben habe. Diese Steigerung wird aufgrund von § 67 Abs. 3 E-FAG jedoch unmöglich gemacht und stellt die betreffenden Landkreise vor die unter den Gliederungspunkten 1) und 2) beschriebene Finanzierungsprobleme.
4. Der in § 50 Abs. 6 E-FAG für die Folgejahre verankerte Genehmigungsvorbehalt für Anhebungen des Kreisumlagehebesatzes, welche einen halben Prozentpunkt überschreiten, macht es den hessischen Landkreisen darüber hin-

aus unmöglich, die aufgrund der unter den Gliederungspunkten 1) bis 3) skizzierten Fälle fehlenden Haushaltsmittel dergestalt zu kompensieren, dass in den Jahren 2017 ff. die Kreisumlagehebesätze entsprechend nach oben angepasst werden.

**Aufgrund des vorstehend geschilderten funktionalen Zusammenhangs zwischen Kreis- und Schulumlage in der Vergangenheit sowie den beschriebenen Konsequenzen beim Übergang in das neue System ist es dringend notwendig, die durch die Umstellung entstehenden und in der Praxis nicht hinnehmbaren Härten abzufangen.**