



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
im Hessischen Landtag
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 11.09.2015
Ihr Zeichen: I A 2.7

Unser Zeichen: 970.03 JD/Hö
Durchwahl: (0611) 1702-12
E-Mail: dieter@hess-staedtetag.de

Datum: 02.10.2015
Stellungnahme-Nr. 103-2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016) – Drucks. 19/2307

Sehr geehrter Herr Landtagsabgeordneter Decker,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

In diesem Schriftsatz nehmen wir Stellung zur Finanzlage der hessischen Kommunen im Herbst 2015 (I), zur Entwicklung der FAG-Neuordnung nach der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände am 17.6.2015 im hessischen Landtag (II) und zu dem Landeshaushalt 2016 mit besonderem Blick auf den Einzelplan 17, Kapitel 20 bis 42, den kommunalen Finanzausgleich (III).

I. Zur Finanzlage der hessischen Kommunen im Herbst 2015

Die Finanzlage der hessischen Städte gestaltet sich kurz vor dem Start des neu geordneten hessischen Finanzausgleichsgesetzes schwierig.

1. Kommunale Finanzziele in Hessen: Schulden abbauen, konsolidieren

Dies bestätigen zwei Studien namhafter Institute, der Bertelsmann-Stiftung¹ aus dem August 2015 und von Ernst & Young aus dem September 2015. Beide stellen die finanzielle Lage der Kommunen in wichtigen Eckpunkten weitgehend zutreffend fest. So sehr die Kommunen konsolidieren: Sie bleiben darauf angewiesen, dass Bund und Land sie angesichts wachsender Sozialausgaben und des großen Aufgabenanteils im Verhältnis zum Land finanziell massiv entlasten.

Die Feststellungen beider Studien sind in Bezug auf die hessischen Kommunen nicht überraschend. Sie zeichnen ein bekanntes Bild, das ebenso Sorgen bereitet wie es eigene kommunale Anstrengungen benennt und Hoffnungen schimmern lässt.

Hessen liegt im Spitzenfeld kommunaler Schulden in Deutschland. Dies führt zu einem besonders hohen Zinsänderungsrisiko und schafft Sorgenfalten angesichts nicht enden wollender Spekulationen über eine womöglich nicht mehr zu ferne Zinswende.

Laut der kürzlich erschienen Bertelsmann-Studie haben Hessens Kommunen bei den kommunalen Investitionskrediten pro Einwohner die höchsten Schulden bundesweit. Bei den Liquiditätskrediten/Kassenkrediten liegen sie auf einem ebenfalls noch beunruhigenden vierten Platz.

In dieser Erkenntnis und unter dem Druck der Aufsicht konsolidieren Hessens Kommunen mit großer Anstrengung. Die in der Ernst-&-Young-Studie konstatierten Abgabenerhöhungen und Leistungskürzungen sind unabdingbare Elemente jeder Konsolidierung. Ernst & Young bewertet die hessische Lage angesichts des für 2015 erwarteten Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben folgerichtig und bei aller Vorsicht zutreffend etwas günstiger, als es dem bundesweiten Trend entspricht.

Dank großer kommunaler Anstrengungen bewegt sich der kommunale Finanzierungssaldo langsam, aber beständig in Zielrichtung schwarzer Null. Ob die Kommunen dieses Zwischenziel auch in Ansehung neuer Aufgaben in absehbarer Zeit erreichen, lässt sich nicht sicher prognostizieren.

¹ Siehe dazu **Anhang**; Grafik auf die Ergebnisse der Bertelsmann-Stiftung in einem Blick – erstellt von Herrn Matthias Portis, Fachbereichsleiter Finanzen der Stadt Dreieich.

2. Land muss für 5-Milliarden Bundesentlastung bei kommunalen Sozialaufgaben streiten

Zu Recht machen beide Studien für die Finanzmisere aller deutschen Kommunen die unablässig steigende Soziallast verantwortlich. Bekanntlich müssen wir damit rechnen, dass bundesweit die Kommunen mehr als 50 Mrd. Euro pro Jahr für diese Aufgaben aufwenden werden.

Die Zuwachsraten bei den sozialen Aufgaben zehren an den derzeit durchaus steigenden kommunalen Steuererträgen. Dabei brauchen die Kommunen diese Ertragszuwächse, um den Investitionsstau aufzulösen und ihre Haushalte zu konsolidieren.

Daher ist es unabdingbar, dass der Bund unabhängig von dem Feilschen um die Finanzverteilung im Länderfinanzausgleich die Zusage einhält, ab 2018 fünf Milliarden Euro zur finanziellen Entlastung der Kommunen einzusetzen. Die finanziellen Herausforderungen, welche die Versorgung der nach Deutschland fliehenden Menschen auslöst, müssen Bund und Land finanzneutral für die Kommunen gestalten, ohne die 5-Milliarden-Zusage in Frage zu stellen.

Wir erwarten, dass die Landesregierung in diesem Sinne für die Interessen ihrer Kommunen eintritt.

3. Land muss angesichts hohen Kommunalisierungsgrades Kommunen besser finanziell ausstatten.

Die hessenspezifische Ursache kommunaler Finanznot zeigt vor allem der Bertelsmann-Bericht deutlich auf: Von den insgesamt in einem Bundesland zu erledigenden Aufgaben haben Hessens Kommunen neben den nordrhein-westfälischen die höchste Quote zu erfüllen. Mit anderen Worten: Hessens Kommunen nehmen dem Land in hohem Anteil solche Aufgaben ab, welche in anderen Flächenstaaten die Länder selbst erledigen. Dieser bundesweiten Spitzenstellung beim Kommunalisierungsgrad muss das Land mit einer bundesweiten Spitzenstellung der Kommunen bei den Zuweisungen aus dem originären Landeshaushalt gerecht werden. Daran fehlt es bisher.

II. Zur Entwicklung der FAG-Neuordnung nach der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände am 17.6.2015 im hessischen Landtag

Trotz der Übereinkunft zwischen Land und Kommunen vom 13.7.2015 zum vertikalen Finanzausgleich gewährt das Land mit dem neugeordneten FAG 2016 keine zufriedenstellende Finanzausstattung.

Angesichts der einschneidenden Wirkungen des neuen FAG 2016 auf die kommunalen hessischen Finanzen ist es geboten, dass sich Land und Kommunen auch nach Verabschiedung des neuen Gesetzes zeitnah weiter mit dessen Inhalten auseinandersetzen. Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages haben daher in ihrer Sitzung am 17.9.2015 in Darmstadt das Thema im aktuellen Blickwinkel beleuchtet und beschlossen:

1. Die Übereinkunft der kommunalen Spitzenverbände mit der Hessischen Landesregierung und den beiden Koalitionsfraktionen und die daraus folgenden Änderungsanträge haben das ab 1.1.2016 in Kraft tretende Finanzausgleichsgesetz gegenüber dem ursprünglich in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf erheblich zugunsten aller Kommunen verbessert.
2. Die Finanzausgleichsmasse insgesamt ist – auch angesichts des hohen Kommunalisierungsgrades in Hessen – zu gering. Eine Verbesserung des FAG 2016 ist erforderlich. Nach wie vor ist das neue Recht für die Gesamtheit der Kommunen schlechter als das bis Ende 2015 geltende Finanzverteilungsrecht. Für die abundanten Kommunen, die Gruppe der kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte und vor allem im Verhältnis zu den Landkreisen für kreisangehörige Kommunen ergeben sich zudem Nachteile im horizontalen Vergleich. Die Geschäftsstelle hat die betroffenen Mitglieder weiter zu unterstützen. Dies gilt auch für den Fall, dass ein oder mehrere Mitglieder gegen das Gesetz klagen wollen.
3. Unter den Vorzeichen der Übereinkunft reichen die hessischen Städte die Hand dazu, gemeinsam mit dem Land an der Verbesserung des neuen Gesetzes FAG 2016 zu arbeiten. ...

Zu 1.

Mit der Übereinkunft vom 13.7.2015² haben die kommunalen Spitzenverbände drei wichtige Verbesserungen gegenüber dem ursprünglich in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf erreicht.

Zuweisungen des Bundes zur erheblichen finanziellen Entlastung der Gemeinden schmälern nicht die Finanzausgleichsmasse. Denn diese Zuweisungen führen jetzt nicht mehr dazu, dass sich die für die Höhe der Finanzausgleichsmasse maßgebliche „Verstetigungsgröße“ vermindert. Auch der aus dem Bundesgeld möglicherweise folgende Zuwachs des Stabilitätsansatzes bleibt zugunsten der Kommunen unberücksichtigt.

Macht der Bund seine Versprechungen zur 5-Milliarden-Zuweisung ab dem Jahr 2018 wahr, haben Hessens Kommunen infolge der Übereinkunft per Saldo in künftigen KFA-Rechnungsjahren jährlich einen Betrag von rund 350 Mio. Euro mehr in ihren Kassen als nach dem von der Landesregierung ursprünglich vorgelegten Gesetzentwurf.

Das Land verzichtet darauf, die Verstetigungsgröße zur Finanzierung des Übergangsfonds um 60 Mio. Euro abzuschmelzen. Dies wirkt nachhaltig, weil im Zuge des degressiven Abbaus der Finanzierung von Übergangshärten und hernach dem völligen Auflösen des Übergangsfonds diese 60 Mio. Euro in kommunalen Kassen verbleiben werden. Aktuell wird diese Maßnahme noch nicht zugunsten der Kommunen spürbar, weil das Land zur Finanzierung des Übergangsfonds 60 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse bezahlt.

Ein jährlich nicht genau vorherzusehender, regelmäßig aber zweistelliger Millionenbetrag bleibt der kommunalen Familie erhalten, weil der Zuwachs des sog. "Stabilitätsansatzes" dem Land nur zur Hälfte und nicht wie ursprünglich vorgesehen zu zwei Dritteln verbleibt.

Erst mit der Übereinkunft entfaltet die Versteigungsgröße jenes Maß an Stetigkeit, mit dem sie ihren Namen verdient. Das neue Recht gewinnt zudem an Transparenz. Im vertikalen Finanzausgleich besteht die Verschlechterung zu Lasten der Kommunen gegenüber dem alten Recht in erster Linie darin, dass das Land zu seinen Gunsten die Hälfte des Stabilitätsansatz-Zuwachses abschöpft.

² Übereinkunft zwischen der Landesregierung, den kommunalen Spitzenverbänden und den Regierungsfractionen über die wesentlichen Weichenstellungen bei der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 13.7.2015.

Zu 2.

Der Hessische Städtetag unterstreicht, dass die Finanzausgleichsmasse trotz der Übereinkunft vom 13.07.2015 weiterhin zu gering bemessen ist. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der von der Bertelsmann-Stiftung wiederholt getroffenen Feststellung, dass in Hessen der Kommunalisierungsgrad – gemessen an der Defizitrechnung – höher ist als in allen anderen Flächenländern der Bundesrepublik.

Die Übereinkunft trägt alle Zeichen eines Kompromisses. Der Landtag bleibt aufgefordert, die weiterhin bestehenden zahlreichen Mängel, die in dem Gesetzentwurf stecken, zu beseitigen:

a) Vertikale Verteilung³

Zu verbessern sind am Gesetz in Zukunft vor allem die folgenden Punkte: Der Stabilitätsansatz muss den hessischen Kommunen ungeschmälert zukommen, wenn sie nicht schlechter stehen wollen als nach dem bis Ende 2015 geltenden Recht. Die "Abschneidewirkung" des Thüringer Korridormodells, durch die das Land in der kommunalen Rechnung nachgewiesene Ausgaben als unwirtschaftlich und somit unangemessen unberücksichtigt lässt, greift viel zu weit. Die zahlreichen weiteren Mängel jenes Korridormodells, z. B. seine fehlende Sensitivität für notwendige kommunale Investitionen, lässt diese Baustelle offen. Dringend ist, dass das Land seine Bedarfsrechnung schon ab dem Ausgleichsjahr 2017 unter Verzicht auf dieses Korridormodell vornimmt.

Die Gegenrechnung kommunaler Erträge ist nicht akzeptabel.

b) Horizontale Verteilung⁴

Zahlreiche abundante Mitglieder des Hessischen Städtetages werden zur "Solidaritätsumlage" herangezogen. Im Ergebnis entlasten sie damit das Land. Teil der frühen Evaluation des FAG 2016 muss es sein, die Finanzausstattung der hessischen Kommunen ohne Solidaritätsumlage zu gewährleisten.

³ Vgl. ausführlich Ausschussvorlage HHA/19/10, Teil 1, Stand 08.06.2015, Stellungnahme des Hessischen Städtetages zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853, S. 12 ff.

⁴ Vgl. ausführlich wie Angabe FN 3, S. 39 ff.

Nicht befriedigend ist das Verhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden geregelt: Die für die Schulumlage zahlungspflichtigen Gemeinden haften für die Korridorverluste der Landkreise.

Vom ersten Tag des Jahres 2016 an besteht Ungewissheit über die Höhe der Schulumlage. Zwar darf das Aufkommen aus der Schulumlage die "Belastung" der Landkreise aus ihrer Schulträgerschaft nicht übersteigen. Wie hoch aber diese Belastung ist, können die umlagepflichtigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht steuern.

Zu klären ist, wie das Land der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Kreisumlage nachkommen wird. Danach dürfen die Landkreise den Umlagehebesatz nicht erhöhen, wenn sie damit die aufgabengerechte Finanzausstattung der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden gefährden. Immerhin darf man bei der Kreisumlage im Jahr 2016 noch insofern Stabilität erwarten, als die Regierung die Höhe des Hebesatzes so vorschreiben wird, dass die umlagepflichtigen Städte und Gemeinden nicht schlechter stehen als im Jahr 2015. In den Folgejahren schafft das FAG 2016 keine Gewissheit, weil es die Kreisumlage nicht nachhaltig "deckelt".

Deshalb sollte die Kommunalaufsicht ihre bisherige „58er-Regelung“ zur Begrenzung der Hebesätze – verändert durch ein neu einzutaktendes Niveau unterhalb von 53 Hebesatz-Punkten – fortsetzen.

Die Sonderstatusstädte können nicht damit zufrieden sein, dass sie zum Härteausgleich der Landkreise eine unbefristete Übergangslösung ertragen sollen. Sie müssen nach wie vor höhere Umlagesätze erbringen, obwohl das Land selbst mit seiner Berechnung zu einer für die Sonderstatusstädte gleichen Höhe der Umlagesätze kommt. Im Zusammenhang mit der Schulträgerschaft fehlt es an den für ein rechnungsgestütztes System dringend gebotenen die Kosten deckenden Gastschulbeiträgen. Der Hessische Städtetag richtet sich darauf ein, dass die anstehende Überörtliche Prüfung zu Aufgaben und Finanzströmen zwischen Sonderstatusstädten und ihren Kragenkreisen neue Erkenntnisse über die fachlich richtige Finanzverteilung zu Tage fördern wird. Es steht zu erwarten, dass ein für die Sonderstatusstädte günstiges Ergebnis herauskommen wird.

Besonderes Augenmerk muss der Finanzentwicklung der kreisfreien Städte gelten. Das neue System schöpft in sehr hohem Maß deren Steuererträge ab. Damit kann

eine Situation entstehen, in der die kreisfreien Städte nicht mehr ihren Aufgaben entsprechend finanziert werden.

Zu wenig berücksichtigt sind auch die sozioökonomischen Komponenten in der Gesamtrechnung. Auch wenn das Land mit dem Soziallastenansatz eine richtige Wegmarkierung gesetzt hat, fehlt es noch an einem gerechten Ausgleich für die kommunalen Lasten aus den hochpflichtigen, kommunal nicht zu steuernden Sozialausgaben.

Nicht zur Tagesordnung übergehen kann der Hessische Städtetag auch angesichts verschiedener Ungerechtigkeiten zu Lasten einzelner Mitglieder (Heilkurorte, Stationierungsstreitkräfte).

Es bleibt selbstverständlich die Aufgabe des Hessischen Städtetages, seine Mitglieder darin zu unterstützen, das jetzt verabschiedete Gesetz fach- und interessengerecht weiter zu entwickeln, zu verändern und zu verbessern. Dies gilt für unterschiedliche Maßnahmen und schließt die Unterstützung bei Klagen gegen das Gesetz ein. Streng der mit dem Land geschlossenen Übereinkunft vom 13.7.2015 folgend verzichtet der Hessische Städtetag aber darauf, seine Mitglieder zu einer Klage gegen das Gesetz aufzufordern.

Zu 3.

Dem Geist der Übereinkunft vom 13.7.2015 entspricht, dass Land und Kommunen gemeinsam weiter daran arbeiten, das FAG 2016 zu optimieren. Der Hessische Städtetag ist bereit, zu diesem Zweck weiter in der zur FAG-Neuordnung eingerichteten Arbeitsgemeinschaft des Finanzministeriums mitzuarbeiten. Die Bereitschaft zur fortgesetzten Arbeit adressiert der Hessische Städtetag auch ausdrücklich an den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags.

Wichtig ist, das neue Recht früh zu evaluieren. Schon im Rechnungsjahr 2017 sollten die von den kommunalen Spitzenverbänden aufgezeigten Mängel des Gesetzes umfassend behoben sein.

Der Hessische Städtetag ist auf intensive, praktische Arbeit eingestellt. Beispielsweise haben die Mitglieds-Kämmereien des Hessischen Städtetages schon vor geraumer Zeit damit begonnen, ihre Datenqualität zu optimieren – gemeinsam mit Finanzministerium und Statistischem Landesamt.

III. Zum Landeshaushalt 2016 mit besonderem Blick auf den Einzelplan 17, Kapitel 20 bis 42 (Kommunaler Finanzausgleich)

1. KFA 2016 – Finanzausgleichsmasse 2016 steigt beachtlich und doch mit geringerer Quote als Landessteuereinnahmen

Die Finanzausgleichsmasse wird im Jahr 2016 erheblich auf 4,307 Mrd. Euro steigen. Grund dafür ist die kräftige Erhöhung der Steuererträge, welche in den Landeshaushalt fließen. Diese Steuererträge bilden im Jahr 2016 mit einer Verbundmasse-Quote von 23 Prozent die wichtigste Grundlage für die Bildung der Finanzausgleichsmasse.

Die Übereinkunft zwischen Land und Kommunen vom 13.7.2015 beinhaltet zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse eine wichtige Absprache: Das Land senkt die Finanzausgleichsmasse nicht um 60 Mio. Euro ab, um damit Zuweisungen zur Meidung von Übergangshärten zu finanzieren. Die Finanzausgleichsmasse startet somit im Ausgangsjahr mit einem Betrag von 4,307 Mrd. Euro. Darin ist die Solidaritätsumlage eingerechnet. Die Kommunen finanzieren die Finanzausgleichsmasse somit in erheblichem Maß selbst.

Hatte die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2015 ein Volumen von gut 4,1 Mrd. Euro, so steigt sie nun um 4,8 Prozent auf 4,3 Mrd. Euro. Dies ist eine beachtliche Steigerung der Finanzausgleichsmasse.

Dennoch bleibt die Steigerung der Finanzausgleichsmasse hinter dem Anstieg der Gesamteinnahmen des Landes zurück. Das Land wird laut Finanzplan seine bereinigten Gesamteinnahmen von 23,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 24,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigern. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 6,1 Prozent.⁵ Der Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse liegt damit um 1,3 Prozent niedriger als die Steigerung der Gesamteinnahmen des Landes.

Noch höher ist der Abstand zwischen Land und Kommunen, wenn man auf die Entwicklung der Landessteuereinnahmen schaut. Diese steigen – nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich – von 17,0 Mrd. Euro um 6,4 Prozent

⁵ Siehe Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019 – Stand September 2015, Drucksache 19/2408, S. 29.

auf 18,1 Mrd. Euro.⁶ Die Steigerungsrate der Landessteuereinnahmen fällt somit um 1,6 Prozent höher aus als die Steigerung der Finanzausgleichsmasse.

Um die Finanzentwicklung von Land und Kommunen vom Ausgangsjahr an gut vergleichen zu können, sollten die jeweiligen Definitionen von Anfang an geklärt sein.

Das Land unterscheidet nunmehr für die Laufzeit seines "Übergangsfonds", beginnend mit dem Ausgleichsjahr 2016, zwischen der „Finanzausgleichsmasse“ und dem „Finanzausgleichsvolumen“. Das Finanzausgleichsvolumen ist ein neuer Begriff, der sich nicht einmal im neuen Finanzausgleichsgesetz findet. Das Finanzausgleichsvolumen liegt nach Definition des Landes um 60 Mio. Euro über der Finanzausgleichsmasse. Denn das Land addiert hierfür der Finanzausgleichsmasse jene kommunalen Haushaltsreste hinzu, mit der es den Übergangsfonds zur Hälfte finanzieren will.

Es ist nicht systemgerecht und daher fachlich unzutreffend, wenn das Land in seinem Finanzplan für das Jahr 2016 nicht die Finanzausgleichsmasse mit 4,31 Mrd. Euro, sondern das um Reste erhöhte Finanzausgleichsvolumen von 4,37 Mrd. Euro ansetzt.⁷

Das FAG 2016 weicht bezüglich der Resteveranschlagung nicht vom bisher geltenden Recht des FAG 2015 ab: Die Mittel sind dem Landesausgleichsstock zuzuführen.⁸

„Über die Leistungen des KFA ist jährlich abzurechnen. Verrechnungen sind dabei über den Landesausgleichsstock vorzunehmen.“⁹ Auch die Übergangsregelungen zum Landesausgleichsstock besagen nichts anderes.¹⁰

Das Land sollte nicht den Eindruck erwecken, es wolle für die Kommunen dasselbe Geld zweimal ausgeben. Mittel, die bereits zur Finanzausgleichsmasse der Vorjahre beigetragen haben, dürfen nicht dazu verwendet werden, das Finanzausgleichsvolumen eines Rechnungsjahres noch einmal zu bestücken.

⁶ Siehe Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019 – Stand September 2015, Drucksache 19/2408, S. 37.

⁷ So aber Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2015 bis 2019 – Stand September 2015, Drucksache 19/2408, S. 47, der als Volumen den Betrag von 4,37 Mrd. Euro vorsieht.

⁸ § 4 FAG 2015: „**Abrechnung über den Finanzausgleich**“:

„Über den Finanzausgleich ist jährlich gesondert abzurechnen. Werden am Schluss des Haushaltsjahres Verrechnungen notwendig, sind sie über den Landesausgleichsstock (§ 28) durchzuführen.“;

§ 4 FAG 2016: „**Abrechnung über die Leistungen des Finanzausgleichs**“:

„Über die Leistungen des Finanzausgleichs ist jährlich gesondert abzurechnen. Verrechnungen sind über den Landesausgleichsstock durchzuführen.“

Vgl. auch Regierungsbegründung zu § 58 FAG 2016, Drucksache 19/1853, S. 119: „**Zu § 58 Landesausgleichsstock** Abs. 1 sieht vor, dass der Landesausgleichsstock in seiner bisherigen Form fortgeführt wird.“

⁹ Regierungsbegründung zum FAG 2016, Drucksache 19/1853, S. 103.

¹⁰ Siehe § 68 FAG 2016; vgl. auch Regierungsbegründung zu § 69 FAG 2016, Drucksache 19/1853, S. 122.

So ergibt ein Vergleich von Äpfel und Birnen: Der Finanzplan des Landes 2015 bis 2019 setzt unter der Zeilenbezeichnung „KFA-Ausgleichsvolumen“ die Finanzausgleichsmasse 2015, der keine Haushaltsreste zuaddiert sind, neben das Finanzausgleichsvolumen 2016, das sich einschließlich der Haushaltsreste errechnet.¹¹

Um nicht vom Ausgang an unrichtige Vergleichsmaßstäbe zu setzen, sollte das Land im aktuellen wie in allen künftigen Finanzplänen die Finanzausgleichsmasse einsetzen, nicht das so bezeichnete „KFA-Ausgleichsvolumen“.

Kommunale Finanzausgleichsmasse T Euro	2015	2016	Veränderung in Prozent
Finanzausgleichsmasse	4.108.523	4.307.547	4,84 %
Finanzausgleichsmasse 2015/ Finanzausgleichsvolumen 2016	4.108.523	4.367.547	6,30 %

Tabelle 1

Datenbasis: Finanzplan des Landes Hessen, HMdF. Darstellung und teilweise eigene Berechnung: Hessischer Städtetag

Übergangsfonds

Übergangsfonds 2016	Mio. Euro
Gesamter Übergangsfonds	120
Finanzierung hälftig aus Finanzausgleichsmasse	60
Finanzierung hälftig aus kommunalen Haushaltsresten	60

Tabelle 2

Datenbasis: Hessisches Ministerium der Finanzen; Darstellung und teilweise eigene Berechnung: Hessischer Städtetag

§ 63

Abmilderung von Übergangshärten

Zur Abmilderung von Übergangshärten, die sich für die Gemeinden und Landkreise aus der Umstellung auf ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem ergeben, werden im Landeshaushalt zusätzliche Mittel bereitgestellt. Diese können zur Aufstockung einzelner oder aller Teilschlüsselmassen nach § 16 Abs. 1 verwendet werden. Danach verbleibende Mittel werden für die Übergangsregelungen nach den §§ 64 bis 66 eingesetzt.

In diesem Zusammenhang eine kleine Anmerkung zum „Übergangsfonds“.¹² Das Land will damit Lasten einzelner Kommunen oder Gruppen von Kommunen entschärfen, die im Übergang zum neuen Recht entstehen. Dieser Übergangsfonds hat ein Volumen von 120 Mio. Euro und soll in einer Höhe von 60 Mio. Euro aus den Kommunen zustehenden Haushaltsresten, zur anderen Hälfte von 60 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse

¹¹ Vgl. Finanzplan, wie Fn 7.

¹² Genauer: „Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten“, § 63 FAG 2016.

finanziert werden, also komplett aus kommunalen Mitteln. Das ist zu betonen: Nicht das Land hilft mit dem Übergangsfonds den Kommunen. Härten werden mit kommunalem Geld vermieden. Kommunen helfen Kommunen.

2. Anwendung des neuen Rechts: Finanzausgleichsgesetz 2016

a) Vertikale Verteilung

aa) Sichtbar werdende Webfehler im System

Die vertikale Verteilung zwischen Land und Kommunen zeigt im Ausgangsjahr 2016 noch wenig von dem neuen Gesicht des FAG 2016. Denn das neue Recht adaptiert für dieses Ausgangsjahr zur Errechnung des Stabilitätsansatzes in hohem Maß die Regelung des überkommenden, bis 2015 anzuwendenden Rechts. Dementsprechend belässt der Landeshaushalt die Zuwachsraten aus den Steuern wie bisher in voller Höhe den Kommunen. Der Stabilitätsansatz hat natürlich im Ausgangsjahr keine Steigerungsrate, welche zur Hälfte abzuschöpfen wäre.

Bedenklich stimmt indessen, dass der KFA 2016 einen „überobligatorischen“ Stabilitätsansatz von rund einer Milliarde Euro ausweist. Was das Land stolz als seine freiwillige Leistung den Kommunen gegenüber ausweist, lässt die Frage danach aufkommen, ob das System stimmig und folgerichtig konzipiert ist. Eine Ursache für das Anschwellen des Stabilitätsansatzes liegt darin, dass die Mindestausstattung der Kommune 2016 im Vergleich zur Modellrechnung 2014 erheblich abschnilzt. Aus Sicht des Hessischen Städtetages ein Webfehler im System.¹³

bb) Das drängende Problem der Flüchtlingsversorgung

Für das aktuell und auf absehbare Zeit drängende Problem der Flüchtlingsversorgung wendet das Land eine theoretisch klare und systemgerechte Lösung an: Es setzt keine den kommunalen Bedarf steigernden Defizite der Kommunen an, weil das Land sämtliche Ausgaben der Kommunen für diese Aufgabe in voller Höhe erstatten muss.¹⁴ Dies

¹³ Ausführlich beschrieben im Zuge der schriftlichen Anhörung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes 2016, siehe Ausschussvorlage HHA/19/10, Teil 1, Stand 8.6.2015, Stellungnahme des Hessischen Städtetages zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen – Drucksache 19/1853.

¹⁴ Siehe dazu Regierungsbegründung zum FAG 2016, Drucksache 19/1853, S. 54: „Aufgaben mit Vollkostendeckung“

entspricht der rechtlichen Zuordnung der Flüchtlingsversorgung als kommunale Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Ausgaben für Weisungsaufgaben sind voll zu erstatten.

Verschiedene Kämmerer im Mitgliedsbereich setzen folgerichtig für das städtische Haushaltsjahr nicht nur die Aufwendungen für die Flüchtlingsbetreuung, sondern auch in gleicher Höhe den Aufwand für die Erstattungen des Landes an.

Die systemgerechte Einordnung der Flüchtlingsbetreuung als bedarfsneutral im kommunalen Finanzausgleich darf nicht zu einer die Kommunen finanziell belastenden Fiktion werden. Das Land muss dafür sorgen, dass wirklich sämtliche bei den Kommunen anfallenden Aufwendungen zu 100 Prozent ausgeglichen werden. Einzuschließen sind dabei ganz selbstverständlich Aufwendungen für die Gesunderhaltung der Flüchtlinge oder Kosten für Leistungen, welche die Sicherheit der Unterkünfte erhöhen.

Zu beachten ist ferner, dass kommunale Aufwendungen den Kommunen auch dort entstehen, wo das Land die Erstaufnahme für die Flüchtlinge organisiert. Auch diese Kosten sind voll zu erstatten.

Werden Asylbewerber anerkannt, wechseln sie häufig in die kommunal-finanzierten sozialen Systeme. Hier entsteht ein sprunghaft steigender Bedarf, den die Fortschreibung der drei bis fünf Jahre alten Jahresrechnungen nicht angemessen erfassen wird. Es dürfte unstrittig sein, dass im Jahr 2016 ein außergewöhnlicher Anstieg anerkannter Asylbewerber zu erwarten steht. Wir erwarten einen Lösungsvorschlag des Landes dafür, dem sprunghaft steigenden Bedarf gerecht werden zu können.

cc) Rechenwerk als Vorbemerkung im Einzelplan 17

Die Landesregierung hat Grundlagen für ihre KFA-Berechnungen in ihren Vorbemerkungen zum Finanzausgleich im Landeshaushalt (Einzelplan 17/Kap. 20 bis 42) normiert. Landesregierung und Landtag können somit im Rahmen des FAG 2016 jährlich neu über die Berechnungen zum kommunalen Finanzausgleich befinden.

Die Verankerung der Berechnungsgrundlagen im Einzelplan 17 ist dann sehr positiv zu bewerten, wenn daraus die Bereitschaft des Landes folgt, die unbefriedigenden Elemente

Bei der Bedarfsermittlung bleiben ... die Produktgruppe "Hilfen für Asylbewerber" im Produktbereich "Soziale Leistungen" (Produktgruppe 313 im Produktbereich 5) vollständig außer Betracht. ...

Die in der Produktgruppe "Hilfen für Asylbewerber" verorteten Pflichtaufgaben werden aufgrund des Art. 137 Abs. 6 HV durch separate Zahlungen des Landes (Leistungen nach § 7 Abs. 1 und 2 des Landesaufnahmegesetzes i.V.m. § 1 der Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz) außerhalb des KFA finanziert und müssen bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben.

der Bedarfsberechnung zu ändern oder – wie im Falle der Berechnungen nach Thüringer Korridormodell – ganz zu streichen.

Die Landesregierung legt ihrem Rechenwerk folgende Maßgaben zur Bedarfsermittlung im Ausgangsjahr 2016 zugrunde:

1. Fortschreibungswert von 7,3 Prozent. Die Landesregierung legt nicht den Verbraucherpreisindex wie noch in der Modellrechnung 2014 zugrunde, sondern leitet den Fortschreibungswert aus den bereinigten Ausgaben der Kommunen der letzten 20 Jahre (Kassenstatistik).
2. Drei-Jahres-Durchschnitt der Jahresrechnungsstatistik als Basis für die Bedarfsermittlung 2016: Jahre 2011, 2012, 2013. Bisher war nur eine Basis von zwei Jahren vorgesehen.
3. Vorsichtsabschlag auf die Gewerbesteuerschätzung vor und keine Berücksichtigung von 0,5 Prozent.
4. Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses der Gewerbesteuerschätzung auf der Basis des Ist-Aufkommens der letzten fünf Jahre.

Diese Maßnahmen sind bezüglich der Positionen 2. bis 4. grundsätzlich positiv zu werten.

Problematisch ist die Datengrundlage für einen Fortschreibungswert von 7,3 Prozent. Reaktionen aus den Mitgliedstädten des Hessischen Städtetages zeigen, dass sie diesen Wert für sehr gering einstufen, da er letztlich die Ausgabensteigerungen von vier Jahren (Durchschnittswert der Jahre 2011, 2012, 2013 = 2012 zu 2016) abdecken muss. Die Landesregierung weist darauf hin, dass andere Fortschreibungswerte, zum Beispiel der Verbraucherpreisindex, schlechtere Werte für die Kommunen nach sich ziehen werde. Die beiden anderen kommunalen Spitzenverbände haben sich nicht kritisch zum Fortschreibungswert von 7,3 Prozent geäußert.

Der Hessische Städtetag akzeptiert den Fortschreibungswert von 7,3 Prozent, wenn sich die Landesregierung zu einer Optimierung von Datengrundlage und Berechnung bezüglich der Ausgleichsjahre ab 2017 bereit erklärt und sich eine Lösung für solche Aufgaben abzeichnet, deren Bedarf im Jahr 2016 sprunghaft ansteigen wird.

b) Horizontale Verteilung

Der Hessische Städtetag behält sich vor, zu den horizontalen Verteilwirkungen schriftlich ergänzend vor dem 14.10.2015 vorzutragen. Da das Finanzministerium voraussichtlich noch vor der Anhörung im Hessischen Landtag seine gemeindescharfen horizontalen Rechenergebnisse für den KFA 2016 vorlegen wird, ist es ratsam, vor einer Stellungnahme zur horizontalen Verteilung die Kenntnissgabe dieses Rechenwerks abzuwarten.

Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', written in a cursive style.

Dr. Jürgen Dieter
Direktor

Anhang

Quelle: Kommunaler Finanzreport 2015, Bertelsmann-Stiftung
Eigene Darstellung: Stadt Dreieich, M. Portis

Legende	
	Kommunen in Hessen sind besser als Durchschnitt der Flächenländer
	Kommunen in Hessen sind schlechter als Durchschnitt
	Kommunen in Hessen sind durchschnittlich

