



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium der Finanzen
Friedrich-Ebert-Allee 12
65185 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: 970.00 JD/Hö
Durchwahl: (0611) 1702-12
E-Mail: dieter@hess-staedtetag.de

Datum: 02.04.2015
Stellungnahme-Nr. 023-2015

Gesetzentwurf FAG-Neuordnung 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hessische Städtetag schlägt Änderungen am Gesetzentwurf (E-FAG 2016) vor und nimmt weiter zum Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen wie folgt Stellung:¹

1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse

Die Zuweisungen an die hessischen Kommunen sind so zu regeln, dass sie strukturell im Wesentlichen dem Stand des Jahres 2010 entsprechen.

Mindestens müsste der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die hessischen Kommunen ihre Mindestausstattung erhalten und im Übrigen nicht schlechter stehen als nach dem FAG 2015. Daher darf die Finanzausgleichsmasse zu keinem Zeitpunkt niedriger sein als die Verstetigungsgröße. Die Verstetigungsgröße darf nicht wegen Zuweisungen Dritter abgesenkt werden. Die gesetzlichen Regelungen genügen dann in höherem Maß als nach dem Gesetzentwurf (E-FAG 2016) der vom Staatsgerichtshof geforderten Verteilungssymmetrie.

¹ Künftig bezeichnet dieser Text das noch bis Ende 2015 anzuwendende Recht als "FAG 2015", den Entwurf für die Neuordnung ab 2016 als "E-FAG 2016".

2. Vertikaler Finanzausgleich – Mindestausstattung/Bedarfsbemessung

- 2.1 Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgaben zur Pflichtigkeitsquote sind zu überarbeiten und schriftlich mehr als bisher zu substantiieren. Zu begründen sind insbesondere die Fälle, in denen der Gesetzentwurf bei denselben Produktbereichen für die Gruppen unterschiedliche Quoten annimmt.
- 2.2 Der Gesetzentwurf muss entsprechend der im Lenkungsausschuss erzielten Ergebnisse die aus Sicht des Landes "freiwilligen Leistungen" aus den Produktbereichen Kultur, Sport, Umwelt und Naturschutz zu 100 Prozent, die übrigen "freiwilligen Leistungen" mindestens zu 50 Prozent als Bedarf anerkennen. Es ist nicht folgerichtig, den Garantiezuschlag mit einer Quote an die Höhe der anerkannten Pflichtleistungen zu binden. Besteht der Gesetzgeber hierauf, kann es sich dabei nur um eine Mindestquote handeln.
- 2.3 Die Mindestausstattung der Kommunen muss sich näher als im Gesetzentwurf an den tatsächlichen Defiziten bewegen. Nicht wirtschaftliches Verhalten ist den Kommunen nachzuweisen. Dafür bedarf es eines anderen Prüfverfahrens als das des Thüringer Korridormodells. Das Korridormodell genügt nicht dafür, wirtschaftliches von nicht wirtschaftlichem Handeln zu unterscheiden.
- 2.4 Das Finanzministerium ist gehalten, gemeinsam mit Kommunen und Statistischem Landesamt die Qualität der zurzeit noch kamerale statistischen Daten vor allem für die prüfmaßgeblichen Rechnungsergebnisse zu verbessern und vor allem die Zuordnung der Daten zu den Produktbereichen zu vereinheitlichen.
- 2.5 Der anzurechnende Ertrag muss in deutlich geringerem Umfang als bisher angerechnet werden. Insbesondere die Nivellierungshebesätze sind – unbeschadet Nr. 3.3 des Beschlusses – deutlich zu senken.²

3. Horizontaler Finanzausgleich

- 3.1 Der Gesetzentwurf muss stärker als bisher geplant die für den vertikalen Finanzausgleich ermittelten tatsächlichen Defizite für den horizontalen Finanzausgleich einrechnen. Damit verändern sich Einwohnergewichtung, Kreis- und Schulumlage. Die horizontale Wirkung der zu hoch angesetzten Nivellierungshebesätze muss jedenfalls so weit abgedeckt werden, dass die

² In unseren Änderungsvorstellungen zu dem FAG-E ist der Hebesatz der kreisangehörigen Gemeinden mit einer Senkung von 10 Prozent gegenüber dem bisherigen Mittelwert vorgesehen (siehe dazu unter Nr. 4, zu 2, "§ 21 wird wie folgt geändert: ...").

Landkreise an das Umlageaufkommen im Ausgangsjahr auch für die folgenden Rechnungsjahre begrenzt bleiben.

- 3.2 Die Ausgleichsrechnung muss sich zugunsten der kreisfreien Städte bei der Bedarfsrechnung und vor allem bei der Ertragsanrechnung verändern. Nivellierungshebesätze dürfen für die kreisfreien Städte höchstens auf dem für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehenen Niveau angesetzt werden.
- 3.3 Die Gastschulbeiträge müssen in vollem Umfang den Nettoaufwand (das Defizit) der Schulträgerstädte decken. Sonderstatusstädten ohne Schulträgerschaft ist eine Option auf Übernahme der Schulträgerschaft zu gewähren. Die Umlagehebesätze müssen in Landkreisen mit Schulträgerstädten eine einheitliche Höhe aufweisen. Sollte der Gesetzgeber für alle Landkreise mit Sonderstatusstädten vorschreiben, dass die Hebesätze gleiche Höhe aufweisen, so ist dies allenfalls dann akzeptabel, wenn für zehn Jahre den Sonderstatusstädten ohne Schulträgerschaft der bisherige Hebesatz verbleibt und die Voraussetzungen nach Sätzen 1 und 2 erfüllt sind.³
- 3.4 Die sog. "Solidaritätsumlage" ist ein ungeeignetes und verfassungsrechtlich fragwürdiges, daher abzulehnendes⁴ Instrument des horizontalen Finanzausgleichs.
- 3.5 Im Gesetzentwurf muss klargestellt werden, dass der "Übergangsfonds" nicht aus kommunalen Mitteln finanziert wird. Grundsätzlich ist er ein geeignetes Mittel, Härten im Wechsel zum neuen System zu mildern.
- 3.6 Die verschiedentlich zugunsten des ländlichen Raums gesetzten Akzente durch Leistungen für Belastungsausgleich Demografie pp. bedürfen einer analogen Berücksichtigung der Anliegen im Ballungsraum – z. B. eines Ansatzes für sprunghaft steigendes Bevölkerungswachstum.⁵
4. Die vorgenannten Positionen erfordern mindestens⁶ die folgenden Änderungen des Gesetzentwurfs (§§ ohne Gesetzesangabe sind solche des E-FAG 2016). Präsidium und Hauptausschuss unseres Verbandes erheben die nachstehenden Änderungsvorstellungen zum Beschluss:

³ 3.3 entsprechend Vorgabe des Finanzausschusses zwischen OB Dette und Geschäftsstelle unter Mitwirkung von OB Möller und OB Vaupel abgestimmt am 25.2.2015. Option auf Schulträgerschaft absolut als Ergebnis der Telefonkonferenz vom 24.3.2015 eingefügt.

⁴ Entspricht Forderung von BM Hunkel, Neu-Isenburg, vom 2.3.2015 (Tagung der Städte mit Verpflichtung zur Solidaritätsumlage).

⁵ Vorschlag aus der Telefonkonferenz der kreisfreien Städte vom 3.3.2015 (KAL Zwinger).

⁶ Die Aufzählung der zu ändernden Vorschriften umfasst nicht alle Kritikpunkte und Änderungsvorstellungen aus dem Vorbericht.

Zu 1.

§ 6 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort "Mindestausstattung" wird das Wort "und" durch ein Komma ersetzt. Nach "Finanzkraftzuschlag" werden die Worte "und der Stabilitätsansatz" eingefügt.

§ 9 wird wie folgt geändert:

In Abs. 1 Satz 2 werden die Worte "des Ausgleichsjahres" jeweils gestrichen.

Abs. 1 Satz 4 wird gestrichen.

Abs. 2 Sätze 2 bis 4 werden gestrichen.

§ 10 entfällt.

In § 13 Abs. 4 werden die Worte "in der Regel" gestrichen.⁷

Zu 2.

§ 7 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

"Mindestmaß" wird ersetzt durch "hohes Maß".

Nach Abs. 1 Satz 1 wird eingefügt: "Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten auf den Feldern Kultur, Sport, Umwelt und Naturschutz sind in vollem Umfang Teil der Mindestausstattung".

§ 7 Abs. 2 Satz 2 lautet:

"Die jeweiligen Salden entsprechen wirtschaftlichem Handeln, sofern sie auf der Basis eines rechtmäßig vollzogenen Haushalts zustande gekommen sind und unwirtschaftliches Verhalten nicht nachgewiesen ist."

§ 7 Abs. 4 Satz 1 wird wie folgt geändert:

Nach "in Höhe von" wird das Wort "mindestens" eingefügt. Der neue Satz 2 lautet: "Aus dem Garantiezuschlag sind die Defizite der in Abs. 1 Satz 2 genannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in vollem Umfang der Produktbereiche "Kultur und

⁷ Damit müssen alle im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mittel dem Landesausgleichsstock zugeführt werden.

Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz", im Übrigen zur Hälfte zu finanzieren."

§ 7 Abs. 7 Satz 2 wird wie folgt geändert:

In Nr. 1 wird die Satzbezeichnung "Nr. 1" gestrichen und es entfallen die Worte "bei den kreisangehörigen Gemeinden".

Nr. 2 entfällt.

§ 21 wird wie folgt geändert:⁸

In Abs. 2 Nr. 2 tritt an die Stelle der Zahl "365" die Zahl "329";

in Nr. 3 an die Stelle der Zahl "357" die Zahl "321".

§ 27 erhält folgenden Wortlaut:

"§ 21 ist wortgleich auf die kreisfreien Städte anzuwenden".⁹

Zu 3.

§ 19 Abs. 1 wird um einen Satz 2 ergänzt: "In Gemeinden, in denen nach dem 31.12.2002 erstmalig eine Justizvollzugsanstalt errichtet wurde, schließt die Einwohnerzahl die Zahl der Haftplätze (Belegungsfähigkeit der Justizvollzugsanstalt) ein."¹⁰

§ 19 Abs. 2 Nr. 3 wird wie folgt geändert:

Nach "Buchst. c" wird eingefügt "1. Fall", nach "130 Prozent" wird eingefügt "2. Fall: 132 Prozent".¹¹

§ 20 wird um einen Abs. 4, § 26 um einen Abs. 3 ergänzt, jeweils mit folgendem Wortlaut:
"Ist in einer Gemeinde die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebende Einwohnerzahl in den letzten fünf Jahren um mehr als 10 vom Hundert gestiegen, wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs gewährt. Dazu wird der Hauptansatz um

⁸ Damit werden die Nivellierungshebesätze auf 90 Prozent des vom Referentenentwurf vorgesehenen Wertes reduziert.

⁹ Damit gelten kongruent zur Rechtslage des FAG 2015 und der Forderung der kreisfreien Städte folgend die Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden auch für die kreisfreien Städte.

¹⁰ Dieser Satz ist erforderlich, damit das Land seinen fortbestehenden vertraglichen Verpflichtungen nachkommen kann.

¹¹ Mit dieser Änderung werden Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums mit 132 Prozent statt wie im Gesetzentwurf vorgesehen mit 130 Prozent berücksichtigt.

die Hälfte des 10 vom Hundert übersteigenden Hundertsatzes des Bevölkerungszuwachses erhöht."¹²

§ 20 wird um einen Abs. 5, § 26 um einen Abs. 4 ergänzt, jeweils mit folgendem Wortlaut: "Haben die zuständigen Wohnungsämter der Stationierungstreitkräfte fünfzig oder mehr Mitglieder dieser Streitkräfte einschließlich ihrer Familienangehörigen erfasst, die in einer Gemeinde wohnen, wird dieser Gemeinde ein Ergänzungsansatz gewährt, der der Zahl der erfassten Personen entspricht."¹³

§§ 22, 28, 34 werden gestrichen.¹⁴

§ 44 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert: Das Wort "Kreisangehörige" wird durch die Worte "Städte und" ersetzt.

Nach § 50 Abs. 1 Satz 1 wird als neuer Satz 2 eingefügt:

"Die Kreisumlage darf nicht erhöht werden, soweit sie die Umlageverpflichteten außerstande setzt, ihre eigenen Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen."

§ 50 Abs. 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:

Nach "aus der Schulträgerschaft nicht" werden die beiden Worte "unterschreiten oder" eingefügt.

Nach § 50 Abs. 5 Satz 2 ist ein neuer Satz 3 einzufügen:

"Der Landkreis muss die Notwendigkeit der Erhöhung schriftlich begründen und die zum Verständnis der Begründung erforderlichen Berechnungen, Daten und Dokumente rechtzeitig vor der Anhörung den Anzuhörenden übermitteln."

Nach § 50 Abs. 5 Satz 4 ist ein neuer Satz 5 einzufügen:

"Die Kreisumlage ist zu senken, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 Satz 1 nicht mehr vorliegen."

¹² Damit wird ein einseitiges Verständnis demografischen Wandels ausgeschlossen: Auch rasch steigendes Bevölkerungswachstum fordert Kommunen überdurchschnittlich.

¹³ Damit werden Stationierungstreitkräfte entsprechend bisher geltender Regelung (§ 11 Abs. 2 FAG 2015 für die kreisangehörigen Gemeinden und § 15 Abs. 2 Satz 1 FAG 2015 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 FAG 2015 für die kreisfreien Städte) weiterhin als Ergänzungsansatz berücksichtigt.

¹⁴ Damit werden die Bestimmungen über die Solidaritätsumlageverpflichtung für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise gestrichen.

§ 50 Abs. 6 ist um einen neuen Satz 1 zu ergänzen: "Der Hebesatz für die Kreisumlage darf nur in dem Maß erhöht werden, in dem er zuvor gegenüber dem Hebesatz des Ausgangsjahres gesenkt worden ist."

Es wäre ein Kompromiss, statt dieses neuen Satzes zwei neue Sätze 1 und 2 einzufügen: "Die Landkreise dürfen den Hebesatz der Kreisumlage gegenüber dem Hebesatz des Ausgangsjahres um höchstens eineinhalb Prozentpunkte überschreiten. Die Erhöhung ist auf einen halben Prozentpunkt in einem Zeitraum von zwei Ausgleichsjahren begrenzt."

§ 67 Abs. 1 entfällt.

Positionierung zu einer Vorschrift außerhalb des FAG-E:

Der Darlehensanteil der Schulbaupauschale (derzeit 41 Mio. Euro) soll auch weiterhin nach den Konditionen der Abt. B des hessischen Investitionsfonds zur Verfügung stehen.

Begründung:¹⁵

Vorlage des Referentenentwurfs E-FAG 2016

Der jetzt nach Kabinettdurchgang vorgelegte Referentenentwurf E-FAG 2016 verschlechtert die Finanzverteilung zu Lasten der hessischen Kommunen gegenüber dem bis Ende 2015 geltenden Recht. Würde das FAG 2010 im Jahre 2018 noch gelten, hätten Hessens Kommunen nach unseren Berechnungen von da ab Jahr für Jahr bis zu einer Milliarde Euro mehr aus dem kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung als nach dem Finanzausgleichsgesetz 2016 auf dem Stand des Referentenentwurfs.

Die Verschlechterung für die Kommunen insgesamt wird zunächst nicht deutlich, weil im Startjahr 2016 das alte Recht das neue Recht noch vielfach überlagert und zudem der so genannte „Übergangsfonds“ viele Nachteile bei einzelnen Kommunen aufhebt. Dabei müssen wir bis zum Beleg des Gegenteils davon ausgehen, dass der Übergangsfonds ganz oder überwiegend aus kommunalen Mitteln finanziert wird, für die Kommunen insgesamt also keine Erleichterung bringen wird.

¹⁵ Dieser Positionsbeschreibung ist die Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main (Stadtkämmerer Uwe Becker) beigelegt (**Anlage**). Zudem nehmen wir Bezug auf verschiedene Stellungnahmen aus unseren Mitgliedstädten, die wir nicht beigelegt haben. Sofern Sie an diesen Stellungnahmen interessiert sind, bitten wir um Nachricht.

Der Referentenentwurf schafft entgegen den staatsgerichtlichen Vorgaben keine Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen. Im Gegenteil: Er schöpft eigentlich den Kommunen zustehende Zuwächse – auch solche an kommunalen Steuererträgen – regelmäßig zu zwei Dritteln zugunsten des Landes ab. Er nimmt den Kommunen Fördergelder ausgerechnet in den Fällen, in denen der Bund oder ein anderer Zuwendungsgeber sie zur Entlastung der Kommunen vorgesehen hat. Die Begründung für dieses Vorgehen beruht im Wesentlichen auf einer unzutreffenden Bedarfsberechnung: Der Referentenentwurf rechnet den Bedarf der Kommunen in unzulässiger Weise klein. Dies geschieht durch Reduktion der Pflichtausgaben mittels des finanzwissenschaftlich und juristisch völlig unzulänglichen so genannten Thüringer Korridormodells und die nicht nachvollziehbar gestaltete, auf „qualifizierter Schätzung“ beruhenden Aussonderung so genannter „freiwilliger Leistungen“.

Gleichzeitig werden die kommunalen Einnahmen in einer Weise gegengerechnet, die sämtliche Einnahmen der Kommunen nahezu komplett verbraucht. Selbst die Erhöhung der kommunalen Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer, oft in Pressemeldungen des Finanzministeriums als Verbesserung der kommunalen Finanzsituation hervorgehoben, werden ab 2016 zuerst den Landeshaushalt entlasten.

Der Hessische Städtetag setzt seine Hoffnung darauf, dass nach mehrfachem Bekunden der Verantwortlichen in Ihrem Haus der Referentenentwurf noch nicht das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren ist. Das Kabinett sei bereit, auf Änderungsvorstellungen im Anhörungsverfahren einzugehen. Der Hessische Städtetag will daher die Chance nutzen, den bisher vorliegenden Entwurf im Sinne kommunalen Interesses zu verändern.

Unabhängig davon erwarten wir, dass uns die jährlich wechselnden Bezugsjahre der Rechnungsstatistik Anlass bieten, die Wirkungen des Gesetzes gemeinsam Jahr für Jahr zu evaluieren.

1. Vertikaler Finanzausgleich – Finanzausgleichsmasse

Ihr Haus hat zur Umsetzung der Vorgaben des Staatsgerichtshofurteils vom 21.5.2013 eine Rechenfolge entwickelt, um aus dem kommunalen Rechnungs-Ist – Rechnungsergebnisse der Vorjahre – die Finanzausgleichsmasse für ein Ausgleichsjahr herzuleiten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Ihres Hauses haben über Monate an dieser Herleitung intensiv gearbeitet. Es ist eine anerkennenswerte Pionierleistung, aus dem kommunalen Rechnungs-Ist über mehrere Rechenschritte Teil-Schlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise abzuleiten.

Dem Gesamtergebnis dieser grundsätzlich anerkennenswerten Leistung können die hessischen Städte dennoch nicht zustimmen. Dies liegt vor allem an drei großen Fehlorientierungen, die der E-FAG 2016 im vertikalen Finanzausgleich veranlasst:

- Die kommunale Finanzausstattung nach E-FAG 2016 verschlechtert sich gegenüber dem geltenden Recht des FAG 2015.
- Der Bedarf ist nicht zutreffend ermittelt, was in erster Linie, wenngleich nicht ausschließlich, am so genannten "Thüringer Korridormodell" liegt.
- Die Erträge der Kommunen werden in zu großem Volumen gegengerechnet und damit nahezu vollständig aufgezehrt. Dies ist nicht nur, aber vor allem auf die zu hohen Nivellierungshebesätze zurückzuführen.

Maßstab Verstetigungsgröße

Der Hessische Städtetag wendet sich gegen die vorgesehene Festsetzung der Finanzausgleichsmasse. Sie schreibt nicht nur den Finanzmittelentzug fest, mit dem der Gesetzgeber den hessischen Kommunen für den Zeitraum 2011/2015 strukturell Mittel in einem gegenwärtigen Wert von rund 400 Mio. Euro entzogen hat¹⁶. Sie stellt die hessischen Kommunen für den zu erwartenden Regelfall künftiger Ausgleichsjahre schlechter als nach altem Recht (FAG 2015).¹⁷

¹⁶ Einst so genannter „344-Mio.-Euro-Entzug“.

¹⁷ Die Stadt Frankfurt weist darauf hin, dass das Aufkommen aus der Grunderwerbssteuer wie nach FAG 2015 zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zur Verfügung stehen muss.

Die im Gesetzentwurf genannte, erstmals eingeführte "Verstetigungsgröße" (§ 9 Abs. 1 Satz 1 E-FAG 2016) wird annähernd das Volumen markieren, mit dem sich die Finanzausgleichsmasse bei Fortgeltung des alten FAG 2015 ab 2016 entwickelt hätte. Da die Verstetigungsgröße der Finanzausgleichsmasse entspricht, die im Falle der Fortgeltung des FAG 2015 im Ausgangsjahr 2016 bestanden hätte, kann man am weiteren Schicksal dieser Verstetigungsgröße recht genau ablesen, wie sich die Finanzausgleichsmasse nach neuem Recht (E-FAG 2016) gegenüber der Finanzausgleichsmasse nach altem Recht (FAG 2015) rechnen wird.

Es wäre demnach eine massive Verschlechterung durch das E-FAG 2016 gegenüber dem FAG 2015, wenn sich die Verstetigungsgröße in Fällen vermindern würde, in denen Leistungen des Bundes und des Landes mit dem Ziel einer außerordentlichen Entlastung der Kommunen erfolgen (so aber § 9 Abs. 1 Satz 4 E-FAG 2016).

Es wäre ebenso inakzeptabel, systemwidrig und eine massive Verschlechterung durch das E-FAG 2016 gegenüber dem FAG 2015 zu Lasten der Kommunen, würde der Gesetzgeber den jährlichen Zuwachs des so genannten "Stabilitätsansatzes" um zwei Drittel¹⁸ zu Lasten der Kommunen reduzieren (so aber § 9 Abs. 2 Satz 4 E-FAG 2016).

Der Gesetzentwurf E-FAG 2016 wird somit dazu führen, dass die kommunale Finanzausgleichsmasse strukturell weiter geschmälert wird. Im schlimmsten Fall schmilzt sie nach E-FAG 2016 am Ende dieses Jahrzehnts um weitere bis zu 600 Mio. Euro jährlich ab. Zusammen mit dem nach FAG 2015 ab 2011 wirkenden strukturellen Finanzmittelentzug – gegenwärtig rund 400 Mio. Euro pro Jahr – besteht die Gefahr eines strukturellen Finanzmittelentzugs von insgesamt bis zu 1 Mrd. Euro jährlich verglichen mit dem Fall, dass das FAG 2010 fortgelten würde.¹⁹

Damit werden die Erwartungen der hessischen Kommunen doppelt enttäuscht: Statt einer Verbesserung ihrer Finanzausstattung sind sie durch das E-FAG 2016 schlechter gestellt

¹⁸ Ein Drittel zugunsten des Landeshaushalts, ein Drittel zugunsten einer weitgehend dem Landeshaushalt dienenden Rücklage.

¹⁹ Die Enttäuschung der hessischen Städte lässt sich klar formulieren: Statt der erhofften Verbesserung aus der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2016 erfahren die kommunalen hessischen Finanzen eine massive Verschlechterung! Dagegen wäre auf der Basis der Modellrechnung für das Jahr 2014 eine Finanzausstattung von mindestens 4,5 Mrd. Euro für das Modelljahr und für das Ausgangsjahr 2016 von mindestens 4,7 Mrd. Euro angemessen.

als nach dem FAG 2015. Die Sorge einer strukturellen Milliardeneinbuße²⁰ bei der Finanzausgleichsmasse haben wir in die folgende Tabelle gefasst. Ihrem Haus ist diese Berechnung bekannt. Sie haben diese Berechnung bisher weder bestätigt noch in Frage gestellt.²¹

Art des Entzugs	Entzugsmasse in Mio. Euro jährlich
Struktureller Entzug in der Zeit 2011/2015 von jährlich 344 Mio. Euro, aktuell angewachsen auf rund 400 Mio. Euro	400
Abschöpfen des Zuwachses Stabilitätsansatz in Höhe von einem Drittel bedeutet im Mehrjahresvergleich durchschnittlich	200
Das Absenken des Eintaktpunktes wegen Zuweisungen des Bundes bedeutet allein in Bezug auf die 5 Bundes-Milliarden für Eingliederungshilfe	350
Das Absenken des Eintaktpunktes zu Beginn 2016 zur hälftigen Finanzierung des Übergangsfonds löst einen Entzug aus i. H. v. mindestens ²²	50
Summe 1 Milliarde Euro Entzug	1.000

Risiko des Landes

Der weitere Finanzmittelentzug zu Lasten der Kommunen ist nicht mit Risiken zu begründen, welche das Land sich "auflädt".²³

²⁰ Zur Bemessung der „strukturellen Einbuße“ geht der Hessische Städtetag für das Ausgleichsjahr 2018 von der Rechtslage nach FAG 2010 aus und vergleicht sie mit der Rechtslage nach E-FAG 2016.

²¹ Es ist geplant, über den 400-Mio.-Euro-Entzug der Jahre 2011/2015 hinaus die Substanz des hessischen KFA weiter zu schmälern:

1. Das Volumen der Verstetigungsgröße wird regelmäßig deutlich unterschritten, indem jeder Zuwachs des Stabilitätsansatzes – dauerhaft(!) – nur zu einem Drittel an die Kommunen weitergegeben wird. Die Wirkungen sind von Jahr zu Jahr unterschiedlich. Bei Unterstellung möglicher Höhen und Tiefen der Steuer- und Finanzmittelentwicklung rechnen wir mit einem Abstand zwischen Finanzausgleichsmasse und Verstetigungsgröße von durchschnittlich 200 Mio. Euro/Jahr.
2. Der Eintaktpunkt soll nach unten verschoben werden, sobald die Kommunen Zuweisungen von Dritten, insbesondere vom Bund, erhalten. Im Jahr 2018 errechnet sich auf diesem Weg ein Betrag von rund 350 Mio. Euro aus den Berlin-Milliarden für die Eingliederungshilfe. Nach den Vorstellungen würde die Finanzausgleichsmasse komplett um diesen Betrag abgesenkt! Gerade diese Perspektive wird die Kommunen massiv enttäuschen.
3. Der Übergangsfonds soll wohl – zumindest zum Teil – mit Hilfe des KFA-Massenzuwachses 2015 auf 2016 finanziert werden. Rechnen wir nur mit der Hälfte des voraussichtlichen Massenzuwachses, so sind dies noch weitere 50 Mio. Euro.

²² Die Inanspruchnahme des Zuwachses der Finanzausgleichsmasse von 2015 auf 2016 zur Finanzierung eines so genannten "Übergangsfonds" stand noch im Januar in den einschlägigen Gesprächsrunden der Spitzenverbände mit dem Finanzministerium in Rede. Im Text E-FAG 2016 allerdings gibt es zwar eine Fülle von Übergangsregelungen (E-FAG 2016, S. 100 ff.). Das Institut eines Übergangsfonds indessen wird nicht erwähnt.

²³ Davon geht das im vergangenen Jahr vom HMdF selbst in Auftrag gegebene PWC-Gutachten aus. PWC-Gutachten, S. 34: "Angesichts der Tatsache, dass sowohl dem Land als auch den Kommunen noch vor etwa vier Jahren in der Nachfolge der Finanzkrise nur etwa 80 % der heutigen Finanzmittel zur Verfügung standen, wird deutlich, welche finanziellen Risiken sich das Land damit auflädt, da es nunmehr nicht nur sein eigenes Steuereinnahmerisiko, sondern auch das der Kommunen nahezu vollständig ausgleichen muss."

In der Begründung zum Gesetzentwurf (siehe E-FAG 2016 zu § 9 S. 112) argumentieren Sie mit ihrem Risiko, den Kommunen mehr als nach altem Recht (FAG 2015) in solchen Jahren zahlen zu müssen, in denen der Festansatz (hier wohl die Mindestmasse) die Verstetigungsgröße übersteigt. In solchen Jahren muss das Land in der Tat mehr leisten als es vergleichbar nach altem Recht (FAG 2015) ohne die Garantie einer Mindestausstattung geleistet hätte²⁴.

Das zusätzliche Risiko, unabhängig von der eigenen Finanzlage für die Mindestausstattung der Kommunen eintreten zu müssen, hat Ihr Haus in verschiedenen Vorgesprächen sehr hoch eingeschätzt. Der Finanzminister selbst hat von einer „Versicherungsprämie“ gesprochen. Diese will Ihr Haus jetzt wohl den Kommunen mittels Schmälerung von Stabilitätsansatz und Verstetigungsgröße in Rechnung stellen. Eine solche "Versicherung", bei der die Prämie höher ist als die Versicherungsleistung, hätten die hessischen Kommunen aber nur schwerlich freiwillig abgeschlossen. Der Eintritt des „Versicherungsfalles“ ist in überschaubarer Zeit außerordentlich unwahrscheinlich. Wir sind aber gerne bereit, über Berechnungen realistischer Risikoszenarien mit Ihnen zu sprechen. Bisher liegen uns solche Berechnungen nicht vor.

Legt man zudem das von Ihnen gewählte System zugrunde, so schützt das E-FAG 2016 schließlich davor, die "Versicherungsleistung" mit Landesmitteln finanzieren zu müssen. Wird der Landeshaushalt in Anspruch genommen, so haben Sie sich durch einen nicht periodengerechten Rückgriffsanspruch abgesichert (siehe § 9 Abs. 3 Satz 1 E-FAG 2016).

Angemessene Finanzausstattung

Erfreulich ist, dass Ihr Gesetzentwurf klar unterscheidet zwischen der den Kommunen zustehenden, von der Finanzkraft des Landes unabhängigen Mindestausstattung und der im Volumen darüber hinausreichenden angemessenen Finanzausstattung.²⁵

²⁴ Ob nicht auch nach FAG 2015 von Verfassung wegen mehr geschuldet war als die nach diesem Recht vorgesehene Finanzausgleichsmasse, soll hier nicht vertieft werden.

²⁵ FAG-E 2016 geht davon aus, dass die „angemessene Finanzausstattung“ von der Finanzkraft des Landes abhängt. Dies entspricht zwar dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21.5.2013 (Leitsatz 2, Satz 2: „Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.“) In der Hessischen Verfassung dagegen ist der Finanzausstattungsanspruch nicht relativiert: „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.“ (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV). Eine wie immer geartete Einschränkung, die Finanzausstattungsgarantie des Landes hänge von seiner Finanzkraft ab, sieht die Hessische Verfassung nicht vor.

Meinungsunterschiede haben wir, weil Sie die Differenz zwischen dem Volumen der Mindestausgleichsmasse und der angemessenen Finanzausgleichsmasse zu gering bemessen und darauf verzichten, den im Staatsgerichtsurteil vorgegebenen Maßstab der „Verteilungssymmetrie“ zwischen Land und Kommunen anzulegen.

Der Gesetzentwurf selbst (§ 6 Abs. 2 E-FAG 2016) definiert die "angemessene Finanzausstattung".²⁶ Es ist ein unzutreffendes Verständnis des Verhältnisses von Mindestausgleichsmasse und angemessener Finanzausgleichsmasse, die Differenz lediglich mit dem geringen Volumen des „Finanzkraftzuschlags“²⁷ zu bemessen. Denn der Finanzkraftzuschlag errechnet sich aus der Quote von 1,12 Prozent des obligatorischen Steuerverbundes 2014 unter Berücksichtigung des Abzugs für den Länderfinanzausgleich.²⁸ Der Finanzkraftzuschlag erreicht damit in der Modellrechnung 2014 gerade einmal eine Quote von gut vier Prozent gemessen an der gesamten Finanzausgleichsmasse. Damit beschreibt er eine viel zu geringe Differenz zwischen der Mindestausgleichsmasse als dem kommunalen Existenzminimum und einer für die Arbeit der Kommunen „angemessenen“ Ausstattung.

Es ist methodisch nicht zu beanstanden, dass das E-FAG 2016 diesen Teil freiwilliger Leistungen als "Finanzkraftzuschlag" der über die Mindestmasse hinausreichenden "angemessenen Finanzausgleichsmasse" zuschlägt. Es ist aber völlig unzureichend, wenn das E-FAG 2016 es bei diesem geringen Zuschlag und dem daraus folgenden unzulänglichen Volumen für die "angemessene" Finanzausgleichsmasse bewenden lässt.

Ein für die angemessene Finanzausstattung tragfähiges Volumen erreicht die Finanzausgleichsmasse allenfalls²⁹ dann, wenn man den Stabilitätsansatz als Teil der verfassungsrechtlich garantierten angemessenen Finanzausgleichsmasse ansieht. Erst die Summe aus Mindestausstattung, Finanzkraftzuschlag und Stabilitätsansatz bildet eine der Verfassung entsprechende angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 5 HV).

Für die hessischen Kommunen ist es wichtig festzuhalten, dass sie auch auf den Stabilitätsansatz einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch haben.³⁰ Denn das Recht des Landes, auf den Stabilitätsansatz nach eigenem Ermessen zugreifen zu dürfen,

²⁶ § 6 Abs. 2 E-FAG 2016: "Die angemessene Finanzausstattung umfasst die Mindestausstattung und den Finanzkraftzuschlag."

²⁷ Das PWC-Gutachten folgt ohne weitere Analyse der Vorgabe des HMdF.

²⁸ Siehe Begründung zu E-FAG 2016, S. 54

²⁹ unbeschadet unserer Forderung nach Rücknahme des „344-Mio-Euro-Entzugs“.

³⁰ Mit der Gewährung des Stabilitätsansatzes (in der Modellrechnung jetzt 398 Mio. Euro), erreicht das E-FAG 2016 in der Vergleichsrechnung exakt die Summe, die es bei der Anwendung zuletzt geltenden Rechts auch erreicht hätte.

rechtfertigt das E-FAG 2016³¹ damit, dass das Land den Stabilitätsansatz "überobligatorisch" – will sagen "freiwillig" – zur Verfügung stellt.³²

Der Staatsgerichtshof hat zwar das, was er als angemessene Finanzausgleichsmasse sieht, nicht so deutlich umrissen wie das, was er für die Mindestausstattung vorgibt. Es gibt aber einige Parameter, die man – auch im Blick auf die Rechtsentwicklung in anderen Bundesländern – als für die angemessene Finanzausstattung maßgeblich ansehen darf:

- Die angemessene Finanzausstattung hebt sich deutlich sichtbar über den Mindestbedarf der Kommunen hinaus.
- Die angemessene Finanzausstattung ist unter Beachtung historischer Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zu bemessen.³³
- Parameter für eine angemessene Entwicklung erlauben eine gewisse Korrelation zwischen der Entwicklung der Steuerkraft des Landes und der Kommunen (siehe dazu nachstehend: Verteilungssymmetrie).

³¹ Begründung zu § 9, S. 111

³² Das vom Hessischen Finanzministerium in Auftrag gegebene PWC-Gutachten hat hier in seinem zentralen Punkt die hessischen Kommunen ganz außerordentlich provoziert. PWC, S. 34: *"Aus PWC-Sicht wäre es darüber hinaus sogar geboten und im Rahmen des Staatsgerichtshofurteils auch möglich, ganz auf den Stabilitätsansatz zu verzichten und diesen als Rücklage für steuerlich ungünstigere Zeiten zu verwenden."*

Die Provokation durch PWC: Das Gutachten empfiehlt dem Land, diese Summe um den Stabilitätsansatz zu kürzen, also die Finanzausgleichsmasse ab 2016 um einen Betrag zu reduzieren, der 398 Mio. Euro ausmacht.

Oder anders ausgedrückt: PWC empfiehlt dem Land, dem 344-Mio.-Euro-Entzug 2011 einen weiteren Entzug um 398 Mio. Euro 2016 folgen zu lassen. Nun muss man berücksichtigen, dass die strukturelle Veränderung aus dem Jahr 2011 im Jahr 2016 rund 400 Mio. Euro an Entzug auslöst und sich auch der Betrag der 398 Mio. Euro aus der Vergleichsrechnung 2014 im Jahr 2016 anders niederschlägt.

Man darf aber so formulieren: PWC empfiehlt dem Land, aus dem 344-Mio.-Euro-Entzug 2011 einen 800-Mio.-Euro-Entzug 2016 werden zu lassen.

- ³³ **Historische Entwicklung**

In zurückliegender Zeit haben Land und Kommunen die angemessene Finanzausstattung weitgehend einmütig auf einem weit höheren Level als zum Jahr 2014 oder 2015 definiert.

Bis zum Jahr 2010 bestand eine Finanzausgleichsmasse, die in eine zwischen Land und Kommunen konsensuale Struktur eingebettet war. Anker war die Beteiligung der Kommunen zu 23 Prozent an der Steuerverbundmasse des Landes. Zwar gab es Jahr für Jahr Auseinandersetzungen zwischen Land und Kommunen im Blick auf die jeweilige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Die Veränderungen waren aber nie so einschneidend, dass der Grundkonsens über die Quote von 23 Prozent gebrochen worden wäre.

Die Quote von 23 Prozent beschreibt den Konsens über die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse allerdings nicht vollständig. Die angemessene Finanzausstattung errechnete sich unter dem Einschluss von Spitzabrechnungen, kommunalen Umlagen und staatlichen Verstärkungsmitteln.

Wesentliche, im Konsens eingeschlossene Elemente waren zudem den Kommunen zugesprochene Anteile an der Gewerbesteuerumlage und die Einbeziehung in die Finanzausgleichsmasse von Grunderwerbsteuer und den dem Land zustehenden Anteilen der Kfz-Steuer.

Diese drei vorbezeichneten Elemente hat das Land den Kommunen 2011 strukturell entzogen. Im ersten Entzugsjahr waren sie rund 350 Mio. Euro wert (344-Mio.-Euro-Entzug).

Mit diesem Entzug von rund 10 Prozent der Finanzausgleichsmasse hat das Land den jahrzehntelang bestehenden Grundkonsens gekündigt. Seit dem Jahr 2011 zahlt das Land keine "angemessene Finanzausstattung" mehr. Dies gilt völlig unabhängig von der Frage, wie hoch die für die Kommunen in dieser Zeit zu veranschlagende Mindestmasse gewesen wäre.

Das Land hätte kein Argument, wenn es jetzt nicht einmal den Betrag als "angemessene Finanzausstattung" akzeptiert, der nach der von ihm selbst einseitig vorgenommenen Reduzierung noch stehen geblieben ist. Umgekehrt wird es der kommunalen Familie schwerfallen, die gegen ihren massiven Protest neu gesetzte Marke – also einschließlich Stabilitätsansatz – als Obergrenze für einen "angemessenen" Finanzausgleich anzuerkennen.

Verteilungssymmetrie

Zur Bemessung der angemessenen Finanzausgleichsmasse muss das E-FAG 2016 die im Urteil des Staatsgerichtshofs als wesentliches Element für die Neuordnung des Finanzausgleichs gesetzte Vorgabe der Verteilungssymmetrie einarbeiten. Wir sehen es als ein noch zu heilendes Versäumnis Ihres Hauses, dass der im Staatsgerichtshofsurteil an zentraler Stelle eingesetzte Begriff „Verteilungssymmetrie“ weder im Gesetzestext noch in der Begründung auftaucht. Bei richtiger Betrachtung einer gleichmäßigen Entwicklung der Finanzkraft des Landes und der Kommunen führt dies zu einem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung mindestens im Umfang der vom Ausgangsjahr ungeschmälert fortentwickelten Verstetigungsgröße.

Wenn Ihr Haus davon ausgeht, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen müsse immer im Licht der eigenen Landesfinanzkraft zu sehen sein, so müssten Sie doch den Ansatz einer gleichförmigen, im Takt der Einnahmesteigerung des Landes verlaufenden Finanzausgleichsmasse als folgerichtig erachten.

Mit seiner Vorstellung eines "Eintaktpunktes" im Ausgangsjahr 2016 und der künftigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse analog der Entwicklung der Landessteuerkraft schafft das E-FAG 2016 eigentlich eine Basis für eine solche gleichförmig getaktete Entwicklung.

2. Vertikaler Finanzausgleich – Bedarf

2.1 Pflichtigkeitsquote

Das Thema "Pflichtigkeitsklassifikation" ist nicht abgeschlossen. Die Regierungspräsidien als Schätzer und Ihr Haus müssen – gegebenenfalls unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – erheblich nacharbeiten.

Mit folgenden Forderungen sollte sich Ihr Haus auseinandersetzen, um Ihre „qualifizierten Schätzungen“ verfassungsrechtlich zu sichern:

- Die Schätzer müssen schriftlich darlegen, welches System sie genau angewandt haben, wie viele Stichproben bei welchen Kommunen sie genommen haben, wie sie die Stichproben ausgewählt haben.
- Jedes Regierungspräsidium sollte wenigstens zwei Stichproben nachweisen, also im Einzelnen schriftlich vortragen, welche Daten ihre Stichproben beinhalten und wie sie daraus ihre Pflichtigkeitsklassifikation abgeleitet haben.
- In den Mitgliedstädten ist die Frage aufgetaucht, wie die Regierungspräsidien hochpflichtigen Produktbereichen, bei denen die Städte individuelle gesetzliche Ansprüche zu befriedigen haben (z. B. SGB II, SGB XII), überhaupt eine Quote freiwilliger Leistungen zuordnen können. Dazu müsste die Begründung zum E-FAG 2016 ausführen.
- Überall dort, wo die Schätzer bei demselben Produktbereich unterschiedliche Pflichtigkeitsquoten ermittelt haben, müssen sie schriftlich darlegen, warum sie bei gleicher Aufgabenstruktur zu unterschiedlichen Quoten gelangen.

Ihre Begründung für den Einsatz einer qualifizierten Schätzung beruht vor allem darauf, dass es Alternativen dazu nicht gebe und diese auch nicht benannt seien. Eine quotale Aufteilung könne nur im Weg der "qualifizierten Schätzung" vorgenommen werden.

Für die weitere Besprechung soll unterstellt werden, dass Alternativen zu einer qualifizierten Schätzung nicht bestehen, wenn man freiwillige Aufgaben von Pflichtaufgaben scheiden will. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass die Konsequenz daraus, Daten ausschließlich über eine Schätzung erlangen zu können, auch darin bestehen kann, auf die Differenzierung in pflichtige und freiwillige Aufgaben zu

verzichten.³⁴ Für die betroffenen Städte wäre es in jedem Fall hilfreich, wenn sie damit rechnen können, bei der anstehenden Evaluierung auf besser gefilterte und schon im Vorfeld aufbereitete Daten zurückgreifen zu können.

Wenn aber schon eine qualifizierte Schätzung "alternativlos" ist, muss der Gesetzgeber wenigstens unter den obwaltenden Rahmenbedingungen alles tun, um eine möglichst objektivierte Grundlage für diese Schätzung nachzuweisen. Dafür reicht es nicht aus, in doppelter Hinsicht auf subjektive Kriterien abzustellen. Solche subjektiven Kriterien sieht die Gesetzesbegründung aber als entscheidend an: die langjährige Erfahrung der Prüfer und deren Einstufung in die Kategorie "pflichtig" oder "freiwillig".

Damit ersetzt letztlich das Urteil des Prüfers eine objektiv nachprüfbare gutachterliche Entscheidung. Die Prüfer haben ihre Ergebnisse nicht einmal substantiiert schriftlich dargelegt. Sie haben vor allem dort keine Begründung geliefert, wo sie für dieselben Produktbereiche bei unterschiedlichen Gruppen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt sind. Sollte Ihrem Haus eine schriftliche Ausarbeitung vorliegen, so bitten wir, diese schriftlichen Darlegungen offenzulegen. Nur so können alle Beteiligten diese nachvollziehen und nachprüfen.

Wir können uns für diese Position sogar auf das von Ihrem Haus in Auftrag gegebene PWC-Gutachten stützen. Dieses äußert sich zu Ihren Pflichtigkeitsklassifikationen durchaus zurückhaltend. Zu der vom Gutachten selbst aufgeworfenen Frage, ob die Aufteilung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben "trennscharf" durchgeführt worden ist, verweist es zu Recht auf eine Schwierigkeit in der kommunalen Rechnungslegung, weil diese die Unterscheidung in freiwillige und pflichtige Aufgaben nicht kennt.

Die Ausführungen des PWC-Gutachtens führen dazu, von Ihnen weitere Substantiierung zu fordern. Aus den Formulierungen des PWC-Gutachtens muss man Zweifel daran erkennen, dass die bisherige Arbeit der Regierungspräsidien ausreicht. Entscheidend sei, dass durch die Anzahl der von den Regierungspräsidien vorgenommenen Stichproben und die Auswahl der untersuchten Haushalte eine "ausreichende Annäherung an die Realität gewährleistet ist". Eine zusätzliche Absicherung solle durch eine Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Bei abweichenden Einschätzungen sollten

³⁴ Die rechtliche Frage, ob man in einem rechnungsgestützten Bedarfsermittlungssystem mangels aus der Rechnung ersichtlicher Zuordnung in freiwillige und pflichtige Leistungen auf die Einteilung freiwillig/pflichtig ganz verzichten muss, wird hier nicht erörtert.

zusätzliche Stichproben durchgeführt werden, um die Einzelergebnisse einer weitergehenden Prüfung zu unterziehen.

Das PWC-Gutachten lässt aus kommunaler Sicht sehr deutlich werden, wie problematisch es ist, die so wichtige Pflichtigkeitsklassifikation auf Schätzungen zu stützen. Dies gilt, auch wenn das PWC-Gutachten seine aufgeworfenen Bedenken im Zwischenergebnis nicht aufrecht erhält und die Pflichtigkeitsklassifikationen als "plausibel und schlüssig" resümiert. Immerhin bemüht das PWC-Gutachten die These, realitätsgerecht sei, was der Realität nahe komme.³⁵ Wir können der Argumentationsfolge des PWC-Gutachtens nicht entnehmen, dass es von der Methode der „qualifizierten Schätzung“ voll und ganz überzeugt wäre.

Zutreffend ist, dass der Hessische Städtetag an den zwei Workshops im Juni 2014 beteiligt war, bei denen Ihr Haus die schwierigen Fragen der Pflichtigkeitsklassifikation mit den Regierungspräsidien erörtert hat. Der pauschalen Feststellung aus dem Gutachten, die kommunalen Spitzenverbände hätten das Verfahren "dabei als nachvollziehbar bewertet", kann der Hessische Städtetag nicht zustimmen. Auf unsere vorstehend aufgelisteten Zweifel haben wir sowohl im Zuge der Workshops als auch in späteren Sitzungen hingewiesen.

2.2 Die richtige Einordnung von Garantiezuschlag und freiwilligen Leistungen

Bekanntlich fand in der Mitte des letzten Jahres eine intensive, teils auch öffentlich geführte Debatte um die "freiwilligen Leistungen" statt. Wir haben die Staatszielbestimmungen zu Sport und Umwelt als Grundlage dafür angeführt, dass man derartige Leistungen der Kommunen nicht schlicht als "freiwillig" einordnen könne. Ihre Antwort dazu war in den folgenden vier Punkten gut: Sie haben die Defizite aus den freiwilligen Leistungen der vier Produktbereiche 04 (Kultur), 08 (Sport), 13 (Umwelt) und 14 (Natur) zu 100 Prozent als bedarfsgerecht anerkannt, sie also auch keiner Angemessenheitsprüfung unterzogen. Soweit sich dieses als Bedarf anerkannte Defizit im "Garantiezuschlag" gefunden hatte, war dies beachtlich.

³⁵ Das Gutachten kommt letztlich zu der Auffassung, dass die Pflichtigkeitsklassifikationen zutreffend sind, weil "Realitätsgerechtigkeit" auch auf einer stichprobenartigen Untersuchung beruhen könne. Entscheidend sei, dass durch die Anzahl der Stichproben und die Auswahl der untersuchten Haushalte eine "ausreichende Annäherung an die Realität gewährleistet ist".
Um das Vorgehen des HMdF in Sachen Pflichtigkeitsklassifikation zu bewerten, erschafft das PWC-Gutachten einen eigenen Maßstab ("Realitätsgerechtigkeit", "realitätsgerecht") und liefert dazu gleich eine eigene Definition: "Realitätsgerecht ist, was der Realität nahe kommt."

Für Ihre Absicht haben wir Ihnen daher im Sommer 2014 Lob gezollt.³⁶ Ihre damalige Idee war geeignet, nicht nur den Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung³⁷ Rechnung zu tragen. Sie hätten damit auch bundesweit ein Signal gesetzt, „freiwillige“ kommunale Leistungen in weitem Umfang mit kommunalen Pflichtleistungen in dieselbe Ebene zu heben.

Wir bedauern, dass Sie diesen innovativen Weg mit dem E-FAG 2016 verlassen und sich sehr stark an dem Gesetzwerk des Freistaates Thüringen orientieren. Den einzelnen (Unter-)Gruppen wollen Sie jetzt einen prozentualen Aufschlag zu den in der Bedarfsermittlung berücksichtigten Gesamtausgaben aller (Unter-)Gruppen für Pflichtaufgaben in Höhe von 6,2 % gewähren. Diesen Zuschlag orientieren Sie an dem Umfang der von den Gruppenmitgliedern typischerweise wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben. Sie leiten ihn aus den Ergebnissen der Modellberechnung für 2014 ab.³⁸

Damit käme der E-FAG 2016 nicht der von Ihnen selbst gesetzten Erwartung nach, die für das jeweilige Ausgleichsjahr relevanten Rechnungsergebnisse in das kommunale Gesamtdefizit einzurechnen. Sie würden vielmehr an deren Stelle einen festen Prozentsatz in Höhe von 6,2 Prozent von der Summe der anerkannten Pflichtleistungen als Quote für den Garantiezuschlag ansetzen.

Damit würden Sie den auch von Ihnen für so wichtig gehaltenen vier Aufgabenbereichen die Dynamik der jährlichen Beobachtung nehmen. Vor allem würde Hessen dem schlechten Beispiel Thüringens folgend, die Quote der freiwilligen Leistungen sachfremd an den Umfang der Pflichtleistungen zu ketten. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass sich pflichtige und freiwillige Leistungen im Gleichklang bewegen.

Folgen Sie unserem Vorschlag zur Änderung des E-FAG 2016, kehren Sie damit zu Ihrem eigenen, im letzten Jahr gelobten Vorschlag zurück. Die freiwilligen Ausgaben sollen in den vier besagten Produktbereichen zu 100 Prozent, im Übrigen zu 50 Prozent innerhalb des Garantiezuschlags angerechnet werden. Soweit der Garantiezuschlag hierfür mit 6,2 Prozent der Pflichtleistungen dotiert sein soll, muss dies das Mindestvolumen sein,

³⁶ Das Lob aus dem Jahr 2014: Die innovativste Idee des HMdF verbirgt sich hinter dem so bezeichneten "Garantiezuschlag" für freiwillige Aufgaben, den das Land als Teil der kommunalen Mindestausstattung einordnet. Damit anerkennt das Land grundsätzlich 50 Prozent der im Bereich freiwilliger Aufgaben entstehenden Defizite als Teil des Mindestbedarfs. Die eigentliche Überraschung: Das Land berücksichtigt die freiwilligen Leistungen für die Produktbereiche Kultur, Sport, Natur und Umwelt sogar zu 100 Prozent. Damit trägt das Land entsprechenden mehrfach erhobenen Forderungen des Hessischen Städtetages Rechnung.

³⁷ Siehe dazu Begründung E-FAG 2016, S. 52; daraus zu schließen, diese "Staatszielaufgaben" seien pflichtig, findet allerdings harten Widerspruch des Landes (Begründung E-FAG 2016, S. 20ff.)

³⁸ Begründung E-FAG 2016, S. 51f.

das der E-FAG 2016 im Rahmen der Mindestausstattung für die freiwilligen Leistungen ansetzt.

Akzeptieren Sie unseren Vorschlag, bleiben Sie auch Ihrer eigenen Linie der Defizitmessung treu, jährlich wiederkehrend aus dem Rechnungs-Ist den tatsächlichen Bedarf und folgend die Schlüsselmasse zu berechnen. Halten Sie dagegen am E-FAG 2016 fest, so bestimmen Sie den künftigen Bedarf der kommenden Ausgleichsjahre aus einer abstrakten Normgröße, die sich lediglich auf den tatsächlichen Bedarf aus dem Jahr 2014 stützt.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass Sie das in den Vorbesprechungen als „Probejahr“ klassifizierte Jahr 2014 nun zum „Schlüsseljahr“ 2014 bestimmen. Sie verwandeln die Proberechnung 2014 für die freiwilligen Leistungen in Normrechnungen mindestens bis zur ersten Stufe der Evaluation.

2.3 Unzutreffende Bemessung des „eigentlichen Bedarfs“

Berechnungsmethode des Korridors

Die Mindestausgleichsmasse – das Existenzminimum der Kommunen – ist zu niedrig angesetzt (§ 7 FAG-E 2016). Die Mindestausstattung, so heißt es in enger Anlehnung an das Staatsgerichtshofurteil, sei die Finanzausstattung, die gewährleiste, *"dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben)³⁹ sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen"* (siehe § 7 Abs. 1 FAG-E 2016).

Grund dafür, dass die Mindestausstattung deutlich zu niedrig angesetzt ist, ist die Art der „Angemessenheitsprüfung“ nach dem so genannten „Thüringer Korridormodell“. Den kommunalen Bedarf – das "Defizit" – der Kommunen rechnen Sie mit Hilfe dieses Modells um rund 1 Mrd.⁴⁰ nach unten und setzen ihn damit viel zu niedrig an.

Ein Prüfmodell schreibt der E-FAG 2015 nicht vor, insbesondere nicht das Thüringer Korridormodell. Das E-FAG 2016 begnügt sich mit dem Hinweis, die Pflichtaufgaben seien

³⁹ Man mag der Frage nachgehen, ob die Bezeichnung "Pflichtaufgaben" nur für die übertragenen Aufgaben zutrifft. Das Gros der pflichtigen Aufgaben sind pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die regelmäßig durch Gesetz vorge-schrieben, damit aber nicht "übertragen" sind.

⁴⁰ Nach der bisherigen Modellrechnung für 2014 liegt der "angemessene" Bedarf an pflichtigen Leistungen bei 91,1 % des realen Aufwands. Es geht um fast eine Mrd. Euro, die das HMdF beim kommunalen Aufwand kürzt.

einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen.⁴¹ "Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände⁴²."

Das von Ihnen zur Angemessenheitsprüfung vorgesehene Thüringer Korridormodell ist zur Bedarfsbemessung in einem rechnungsgestützten System untauglich. Es ist finanzwissenschaftlich antiquiert und außerstande, in Hessen „angemessenen“ von „unangemessenem“ Bedarf zu filtern.⁴³ „Das Modell mag möglicherweise vor dem Hintergrund der kommunalen Strukturen in Thüringen angemessen erscheinen, nicht aber deckungsgleich, wie durch das Land angewandt, auf die hessische Situation mit einer grundsätzlich anders gelagerten Stadt-Umland-, Metropolen-, konjunkturellen oder daraus folgenden Aufgabenproblematik mit dementsprechend sich anders ergebenden gesetzlichen Pflichtigkeitsquoten kommunaler Abgaben etc. zu übertragen sein.“⁴⁴

Zu Recht machen Sie – auch öffentlich – geltend, dass Ihr Haus in seiner Rechnungslegung eine europäische Spitzenposition belegt.⁴⁵ Umso mehr irritiert, dass Sie zur Finanzverteilung im kommunalen Finanzausgleich auf ein finanzwissenschaftliches Steinzeitmodell zurückgreifen, das nicht einmal mehr im Mutterland Thüringen selbst angewandt wird. Sie würden es sich auch zu einfach machen, wenn Sie das Korridormodell allein deshalb anwenden, weil das Verfassungsgericht des Freistaates Thüringen das Thüringer Korridormodell oder jedenfalls die Ergebnisse des Korridorverfahrens als mit der Thüringer Verfassung übereinstimmend akzeptiert hat.⁴⁶ Das Thüringer Korridormodell ist aus den bereits aus dem Beschlussvorschlag folgenden Gründen nicht geeignet, wirtschaftliches Handeln von unwirtschaftlichem Handeln der Kommunen zu unterscheiden. Damit ist das Modell außerstande zu bewerten, ob Defizite angemessen oder „unangemessen“ hoch sind.

⁴¹ Vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 E-FAG 2016.

⁴² § 7 Abs. 2 Satz 2 E-FAG 2016.

⁴³ Zur Bedarfsberechnung Stellungnahme der Stadt Rosbach v. d. H. vom 10.3.2015, S. 2

⁴⁴ Zitiert aus der Stellungnahme der Stadt Frankfurt (Stadtkämmerer Uwe Becker) an den Hessischen Städtetag vom 23.3.2015, Seite 1 – die Stellungnahme ist beigefügt (**Anlage**).

⁴⁵ Siehe Pressemeldung Ihres Hauses vom 6.3.2015 „Hessens internationale Vorreiterrolle bei EPSAS“.

⁴⁶ Siehe Begründung zu FAG-E 2016, S. 36: Mit Blick auf die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 2.11.2011 (VerfGH 13/10) kann eine Quote in dieser Höhe als angemessen und sachgerecht eingestuft werden. So hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof in dem erwähnten Urteil ausgeführt, dass eine Quote von 11 % keinen Anhaltspunkt für eine fehlerhafte Prüfung der Angemessenheit an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darstelle.

Das Korridormodell ist es viel zu holzschnittartig. Denn es beruht letzten Endes allein auf der sehr schlichten Erkenntnis, dass eine Kommune in einem Produktbereich mehr oder weniger als der Durchschnitt der Kommunen ihrer Gruppe je Einwohner ausgibt. Regionale und sozioökonomische Faktoren bezieht das Korridormodell nicht ein. Notwendigen Bedarf außerhalb des Haushalts-Ists vermag es nicht zu erkennen.⁴⁷

Dem Modell wohnt – juristisch bewertet – eine unwiderlegliche Vermutung⁴⁸ unwirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen inne, weil der „angemessene“ Bedarf der Kommunen nach dem Modell rechnerisch immer unter ihrem Defizit liegen wird. Ein Modell, das einen Generalverdacht unwirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen konstruiert, ist allein deshalb nicht geeignet, eine faire und ausgewogene Wirtschaftlichkeitsprüfung zu leisten.

Um das Thüringer Korridormodell trotz seiner dann fortbestehenden Mängel einsetzen zu können, müsste der kommunale Durchschnitt als Obergrenze entfallen, also auch ein über dem kommunalen Durchschnitt liegendes Defizit als „angemessen“ anerkannt werden können. Dies hätte immerhin einen Vorteil: „Würde man die Obergrenze des Korridors anheben, würde das Land den nicht bezifferten – aber unwiderlegt bestehenden – zahlreichen endogenen und exogenen Einflussfaktoren teilweise Rechnung tragen.“⁴⁹

Das Korridormodell ist nicht in der Lage, Investitionen als solche zu erkennen. Prinzipiell haben Investitionen somit immer das Risiko, nach dem Korridormodell als "unwirtschaftlich" herabgestuft zu werden. Dafür setzt es Krediteinnahmen als den Bedarf mindernd an. Es kann somit zu dem kuriosen Ergebnis kommen, dass eine Investition als „unangemessen“ vom Bedarf abgeschnitten wird, gleichzeitig das hierfür aufgenommene Darlehen aber als den Bedarf mindernd eingeordnet wird.

Ihr bisheriger Rechenweg berücksichtigt zu Unrecht nicht den notwendigen kommunalen Bedarf, der sich aus dem Rechnungs-Ist deshalb nicht ableiten lässt, weil die Kommunen

⁴⁷ Bezüglich der Pflichtleistungen der Kommunen hat der Hessische Städtetag der Entscheidung des Staatsgerichtshofs die These entnommen: Ausgabe = (mindestens) Bedarf. Diese These beruht auf dem Gedanken, dass sich die hessischen Kommunen gesetzestreu verhalten, folglich dem gesetzlichen und zudem noch vom Staat überwachten Gebot folgen, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.

⁴⁸ Unbefriedigend ist schon, dass die Gruppe von Kommunen von vorneherein immer Verlierer ist. Denn rein arithmetisch ist es ausgeschlossen, ein wirtschaftlich besseres Ergebnis als der Durchschnitt zu erzielen. Das zeigt sich schon an folgendem Phänomen: Das bestmögliche Ergebnis des Korridormodells entsteht, wenn alle Kommunen exakt das gleiche Defizit in ihrem Produktbereich aufweisen. Ein Ergebnis, das nur auf Zufall beruhen kann. Selbst in diesem "Best Case" erreicht die Gruppe gerade, dass sie in keinem Fall als unwirtschaftlich angesehen wird. Selbst dieser Fall gibt keine Gutpunkte für wirtschaftliches Verhalten.

⁴⁹ Schreiben der Universitätsstadt Gießen vom 11.3.2015 an den Hessischen Städtetag, Seite 3.

diesen eigentlich notwendigen Aufwand nicht finanzieren konnten.⁵⁰ Das Thüringer Korridormodell ordnet somit sprunghaft steigenden Bedarf und Investitionsstau regelmäßig nicht⁵¹ als angemessenes Defizit ein.

Hinzu kommt, dass das Modell wirtschaftliches Verhalten sogar in das Gegenteil setzt. Aufgrund der kameralen Jahresrechnungsstatistik konzentrieren sich die Defizite für Investitionen regelmäßig auf ein oder zwei Jahre. Investieren die anderen Gruppenmitglieder in dieser Zeit nicht oder deutlich weniger, so erscheint die wirtschaftlich sehr sinnvolle, Vermögen schaffende Investition als unwirtschaftlicher Ausreißer! Ein absurdes Ergebnis.

Auch hier geht es nicht darum, etwa zu geringe Straßenbausanierung über einen Sonderbedarf abzufedern, sondern eine zu geringe Investitionstätigkeit je Einwohner als eine nach oben zu hebende Untergrenze zu erkennen.

Der Hessische Rechnungshof hat in seinen überörtlichen Prüfungen nicht festgestellt, dass die hessischen Kommunen in bestimmten Produktbereichen – gemessen am Benchmark – zu viel ausgeben. Vielfach hält die überörtliche Prüfung sie auch an, mehr zu investieren, um einen Investitionsstau⁵² weitmöglich zu meiden. Für solche Maßgaben verfügt das Thüringer Korridormodell über keine Fühler. Die entsprechenden Einwände des Hessischen Städtetages greift die Gesetzesbegründung zwar auf, verarbeitet sie aber hernach nicht⁵³.

⁵⁰ So auch die Stellungnahme der Stadt Darmstadt vom 19.3.2015, S. 2: „... Da die meisten Kommunen aufgrund der schlechten Finanzsituation bereits seit einigen Jahren nur noch das absolute Mindestmaß an Aufgaben überhaupt wahrnehmen bzw. sogar dringend notwendige Investitionen und Sanierungsmaßnahmen immer weiter in die Zukunft verschieben müssen, liegen die ermittelten Defizite bereits unterhalb einer angemessenen Finanzausstattung ...“.

⁵¹ Sprunghaft steigender Bedarf und Investitionsstau.

Dieses Thema bereitet unseren Mitgliedern große Sorge, was sich in zahlreichen Rückmeldungen ausdrückt, siehe etwa Stellungnahme der Stadt Hanau vom 17.3.2015, Seite 2.

Sprunghaft steigenden Bedarf grenzen wir von den übrigen Aufwendungen ab. Sie steigen, folgt man dem Hessischen Statistischen Landesamt, in der Regel gleichmäßig an, können also in dieser Weise auch vorausberechnet werden. Dagegen gibt es sprunghaft steigenden Bedarf, der ausgehend vom Basisjahr außergewöhnlich schnell nach oben wächst. Bestes Beispiel für die jüngere Vergangenheit, Gegenwart, aber auch noch nähere Zukunft ist die U3-Betreuung: Der Bedarf steigt wesentlich schneller, als es dem allgemeinen Ausgabentrend entspricht. Solche Ausgaben müssen mit ihrer hohen Steigerungsrate besonders angesetzt werden, um den Bedarf zutreffend einzugrenzen.

Ein sehr wesentliches Feld ist der zusätzliche Aufwand, der sich im Basis-Rechnungsjahr nicht spiegelt. Der Grund dafür ist sehr einfach zu finden: Weil die Kommunen unter Finanzdruck stehen, müssen sie auch solche Aufwendungen unterlassen, die eigentlich Teil ihres Bedarfes sind. Werden sie nicht berücksichtigt, entsteht ein Zirkelschluss: Die Maßnahme ist mangels Mittel nicht Teil des Haushaltsplans und damit nicht Teil des Rechnungsergebnisses. Weil sie nicht Teil des Rechnungsergebnisses sind, werden sie auch nicht dem Bedarf zugerechnet. Ergebnis: Das Land würde den Bedarf unzutreffend niedrig einschätzen.

⁵² In den Stellungnahmen der Mitgliedsstädte an den Hessischen Städtetag hat das Thema „Investitionsstau“ eine überragende Bedeutung eingenommen. Nahezu alle Mitglieder beklagen – unabhängig von ihrer Finanzkraft –, dass sie aktuell und in den vergangenen Jahren zu wenige Mittel zur Verfügung hatten, um ihren Investitionsbedarf zu befriedigen.

⁵³ Begründung zu FAG-E S. 42f. „Dies war ein zentraler Einwand des Hessischen Städtetages, der die Auffassung vertritt, dass der kommunale Finanzbedarf tatsächlich höher als die durchschnittlichen Ausgaben sei, denn diese seien in der Vergangenheit schon nicht bedarfsgerecht gewesen. Dieser Effekt ist aber im Rahmen der vom

Die Stadt Frankfurt weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die kreisfreien Städte mit 226 Euro/Einwohner die höchsten Defizite gegenüber dem bereinigten Defizit aufweisen.

Bei der Stadt Frankfurt, die selbst innerhalb der kreisfreien Städte noch einmal eine besondere Rolle einnimmt, liegt der Verlust bei 355 Mio. Euro.⁵⁴

Frankfurt weist zudem darauf hin, dass im Ergebnis „Bedarfe für freiwillige Aufgaben höher angesetzt werden als für pflichtige Aufgaben“. Dies belegt die Stadt anhand der Schulträgeraufgaben, die der Stadt nur zu 66 Prozent ihrer Pflichtleistungen anerkannt werden. Dagegen hätte sie ein Anerkenntnis von 75 Prozent, wären die Aufgaben freiwillig.⁵⁵ Die Durchschnittsberechnung der Schulträger zieht danach die kreisfreien Städte auf 200 Euro pro Einwohner, obwohl der Schnitt der kreisfreien Städte 212 Euro, das Defizit der Stadt Frankfurt 303 Euro pro Einwohner beträgt.⁵⁶

Die Bedarfsberechnung sieht aktuelle Standardelemente statistischer Berechnung wie Regressionsanalyse und Korrelationsberechnung nur am Rande und letztlich nicht zur Berechnung des eigentlichen Bedarfs, sondern nur zur Bestimmung von Sonderbedarfen vor. Lediglich im Produktbereich 05 nehmen Sie die Ausprägung des Faktors „mit Mietstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften“ zum Anlass, einen diesbezüglichen Sonderbedarf anzusetzen.⁵⁷

Stereotyp sucht das Korridormodell den Einwohnerbezug, statt auf Bedarfsträger⁵⁸ abzustellen. Sozioökonomische Koeffizienten⁵⁹, regionale Kategorien werden nicht beleuchtet. Die Berechnung orientiert sich nahezu ausschließlich an Einwohnern statt an

Staatsgerichtshof ausdrücklich für zulässig erkannten, dem Gesetzgeber nahegelegten und aus diesem Grund auch dem vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde gelegten Bedarfsanalyse systemimmanent und daher hinzunehmen.“

⁵⁴ Siehe ausführlich Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2

⁵⁵ Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2.

⁵⁶ Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 2

⁵⁷ E-FAG 2016, Begründung B II 5b, S. 41.

⁵⁸ Der Einwohner ist für eine zielgenaue Bedarfs-(Defizit-)Ermittlung überall dort ungeeignet, wo sich die kommunale Leistung an bestimmte Empfängergruppen richtet. Der Aufwand (Ausgaben) für Schulen richtet sich nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler, u. U. noch zu differenzieren nach Schülern als städtischen Einwohnern und solchen von außerhalb, zu differenzieren u. U. noch nach Primärstufe, Sekundarstufe, beruflichen Schulen pp.

Für Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen aus SGB II oder SGB XII sind Fallzahlen und Berechtigte ausschlaggebend.

⁵⁹ Fehlende sozioökonomische Komponente:

Ein Manko des Korridormodells entsteht auch dadurch, dass es keine sozioökonomischen Komponenten beinhaltet.

Ein Defizit ist aber je nach sozioökonomischen oder regionalen Begebenheiten unterschiedlich zu bewerten.

In einer Stadt mit regional bedingten überdurchschnittlich hohen Mieten oder Grundstückskosten sind verschiedene Produktbereiche auch überdurchschnittlich teurer als in anderen Regionen.

In einer Stadt mit überdurchschnittlich hoher Zahl sozial problembelasteter Menschen sind Fälle und Intensität von sozialen Leistungen anders zu bewerten als dort, wo eine sehr viel geringere Zahl von sozial belasteten Menschen wohnt. Damit kann nicht von einem "Ausreißer" gesprochen werden, wenn das Defizit im Verhältnis zu einer Stadt mit durchschnittlichen sozialen Problemlagen besonders hoch liegt.

Da das HMdF diese Komponenten nicht in seine Angemessenheitsprüfung eingearbeitet hat, muss es auch hier nachbessern.

Bedarfsträgern und lässt regionale und sozioökonomische Kriterien weitgehend außer Acht.

Offen bleibt, wie die Rechnung aussähe, wenn Sie bei der Bewertung des eigentlichen Bedarfs als ein Beispiel nicht auf den Einwohnerbezug, sondern auf die mit Mietstufen gewichteten Bedarfsgemeinschaften abgestellt hätten. Diese Rechnung steht aus. Wir halten es für wahrscheinlich, dass bei den richtigen Bezugsgrößen ein viel geringerer Abstrich am „eigentlichen Bedarf“ erfolgt wäre, es damit des Ansatzes eines Sonderbedarfes unter Umständen gar nicht mehr bedurft hätte.

Dies gilt für den Soziallastenansatz, den Sie in der langen vorbereitenden Diskussion erst spät in das E-FAG 2016 übernommen haben. Diesen Ansatz können wir zwar als einen Schritt in die richtige Richtung ansehen. Aber er ist eben nur ein kleiner Schritt auf dem langen Weg, der zu einem aktuellen statistischen Standards genügenden System zu gehen sein wird.

Letztlich bringt der Soziallastenansatz am Ende im Vergleich den prozentual an der gesamten Finanzausgleichsmasse gemessen nicht sehr hohen Betrag von rund 15 Mio. Euro. Er wird nicht Gegenstand der eigentlichen Bedarfsermittlung, sondern als Sonderbedarf neben die Bedarfsrechnung gesetzt. Und auch in der horizontalen Rechnung ist der Soziallastenansatz nicht als ein unmittelbar aus dem vertikalen Bedarf abgeleitetes Element angesetzt, sondern nur als ein nebenan gestellter „Ergänzungsansatz“.

Wenn man schon die Trennung von wirtschaftlichem und unwirtschaftlichem Handeln als maßgeblich für die Bedarfsermittlung betrachtet, gehört eine sozioökonomische Komponente nicht in die Nebenrechnung für einen Sonderbedarf, sondern in die Hauptrechnung. Dann erklärt er z. B. in den PB 05 und 06, dass wegen der besonderen sozioökonomischen Verhältnisse ein höheres Defizit je Einwohner kein unwirtschaftlicher Ausreißer, sondern ein sozioökonomischer Normalfall ist, der nicht Defizit mindernd als unwirtschaftlich berechnet werden darf.

Bedauerlich ist, dass Sie bei der Bedarfsbemessung der Produktgruppe 365 – „Tageseinrichtungen für Kinder“ – hinter ihre eigenen Vorstellungen zurückgehen.⁶⁰ Zwar

⁶⁰ Es ist ähnlich wie bei den freiwilligen Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport, Umwelt, Naturschutz; wir hatten Sie schon gelobt, jetzt relativiert das HMdF seine Absichten.

haben Sie nach wie vor die Absicht, diese Produktgruppe von der Angemessenheitsprüfung freizustellen. Sie reduzieren dies aber auf das Ausgangsjahr!⁶¹

Sonderbedarfe – Politischer Handlungsspielraum trotz rechnungsgestütztem System

Die Kunst, ein rechnungsgestütztes Bedarfsanalysesystem zu optimieren, besteht darin, besondere Einflussfaktoren bei der Bedarfsanalyse einzusetzen. Dies hat die Folge, dass überdurchschnittliche Ausgaben oder Defizite im Lichte dieser Einflussfaktoren als angemessen anzusehen sind. Die Differenz zwischen tatsächlicher und angemessener Ausgabe wird demzufolge gegen Null tendieren.

Der Mangel Ihres Systems besteht darin, dass Sie die besonderen Einflussfaktoren bei der Berechnung des eigentlichen Bedarfs nicht berücksichtigen. Statt die kommunalen Defizite anzuerkennen, schmelzen Sie diese damit um durchschnittlich knapp 10 Prozent ab.

Obwohl Sie die Sonderbedarfe als Teil der Mindestausstattung(!) ansehen, entwickeln Sie deren Beträge nicht metrisch nachvollziehbar aus dem Jahresrechnungsergebnis. Ihre Sonderbedarfe beruhen auf Ihrer politischen Setzung.

In der Begründung zum E-FAG 2015 haben Sie Ihr diesbezügliches Vorgehen selbst sehr eindeutig beschrieben: „Jedoch können beispielsweise besonders hohe Ausgaben bzw. niedrige Einnahmen nicht zwingend auf unwirtschaftliches Verhalten, sondern auf die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort zurückzuführen sein. Solche Faktoren, die nicht im Wege der Pauschalierung unberücksichtigt bleiben können, werden als Sonderbedarfe ausgeglichen (vgl. BII.5). Auf diese Weise ist gewährleistet, dass das System in seinem Grundprinzip transparent und nachvollziehbar bleibt und dennoch in der Lage ist, Besonderheiten Rechnung zu tragen“.⁶²

Genau hier liegt ein maßgeblicher Fehler Ihres Systems: Die von Ihnen zutreffend beschriebenen Faktoren müssten dazu führen, dass Sie das kommunale Defizit als den eigentlichen Bedarf in viel höherem Maß als „angemessen“ anerkennen. Stattdessen rechnen Sie das kommunale Defizit als nicht bedarfsangemessen klein, um damit Spielraum für den von Ihnen gesteuerten Sonderbedarf zu gewinnen.

⁶¹ Siehe E-FAG 2016, Begründung B II 4b, S. 34f. Wir folgen damit einem Hinweis aus unserer Mitgliedsstadt Darmstadt.

⁶² Gesetzentwurf FAG, Begründung B II 4b, S. 33

Vielleicht bedürfte es nicht einmal des Metropolenzuschlags zur Interessenwahrung der kreisfreien Städte, wenn Sie nicht mittels Korridormodell und Nivellierungshebesätzen den Kernbedarf der kreisfreien Städte extrem herunterrechneten. Wir schreiben dies unter Vorbehalt⁶³, da es uns nicht gegeben ist, sämtliche Fallvarianten unterschiedlicher Einnahme-/Ausgabesituationen vollständig zu erfassen.

Im Kontext der Ausprägung von Sonderbedarfen stellen sich zwei weitere Fragen:⁶⁴ Warum werden immer nur Einflussfaktoren für einzelne Produktbereiche untersucht, nicht aber auch Einflussbereiche für den Gesamthaushalt ins Auge gefasst? Welche Häufigkeitsausprägungen haben Sie zur Bestimmung von Sonderbedarfen veranlasst?

2.4 Qualität statistischer Daten

Wie Sie wissen, tragen Sie die Verantwortung für die Qualität der für die Finanzverteilung eingesetzten Daten. Dies hat der Staatsgerichtshof ausdrücklich festgestellt.

Ihre Entscheidung, für Ihre Bedarfsermittlung in erster Linie die Rechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes zugrunde zu legen, haben wir unterstützt. Wir – Land und Kommunen – finden damit die unter den gegebenen Alternativen bestmögliche Datengrundlage.

Nach sieben Jahren Doppik beinhaltet diese Wegsetzung aber eine nicht geringe Zumutung für die hessischen Kommunen. Sie müssen aus doppischen Daten kamerale Statistik⁶⁵ entwickeln. Sie müssen sich trotz ihrer Gestaltungsfreiheit in der Haushaltsführung⁶⁶ einer strengen Ordnung statistischer Meldung fügen. Zweifelsohne kommt auch der kommunalen Seite die Aufgabe zu, die Daten kameral so präzise wie nur möglich zuzuordnen, evtl. Unklarheiten bestehender Vorgaben aufzurufen und auf Beseitigung zu drängen.

⁶³ „Vielleicht“

⁶⁴ Siehe zu diesen Fragen: Stellungnahme Gießen, Seite 3.

⁶⁵ So führt kein Weg daran vorbei, die eigentlich schon zur Seite gelegte kamerale Systematik als Steuerungsgröße ernst zu nehmen und viel Energie darauf zu verwenden, eine "steuerungsgerechte" Zuordnung der kamerale Rechnungsdaten – Ihrerseits generiert aus doppischen Haushaltsdaten! – zu veranlassen. So berechtigt man sich sträuben mag, sich mehr als ein halbes Jahrzehnt nach flächendeckender Einführung doppischer Haushaltsrechnung plötzlich auf kamerale Daten konzentrieren zu müssen: Die steile Karriere der kamerale Rechnungsstatistik zum maßgeblichen Steuerungsmodul für die Finanzverteilung im KFA bedingt einen sachadäquaten Respekt vor deren Bedeutungszuwachs.

⁶⁶ Die Stadt Hanau weist darauf hin, dass interne Leistungsrechnungen nicht beachtet werden mit der Folge, dass Produktbereiche teils zu hoch, teils zu gering belastet werden (Stellungnahme vom 17.3.2015, S. 3)

Wollten Sie sich aus Sicht des Landes mit dem schlichten Hinweis begnügen, es sei kommunale Pflicht, die Daten ordnungsgemäß zu melden, würden Sie damit Ihrer vom Staatsgerichtshof geforderten Datenerhebungspflicht nicht genügen.⁶⁷

Wir wiederholen aber, dass die Städte Ihnen die Hand zu gemeinsamer Anstrengung bei der Sicherung möglichst einheitlicher und vergleichbarer Daten reichen. Wir haben bereits intensiv damit begonnen, gemeinsam mit dem Statistischen Landesamt an einer Optimierung der Datenqualität zu arbeiten. Unsere Mitglieder wollen den Anforderungen einer Milliarden disponierenden Finanzmittelverteilung nach Kräften gerecht werden. Wir gehen dazu vom Konsens in der Einschätzung aus: Ihrem Haus kommt dabei die Rolle eines aktiven Beteiligten, nicht die Rolle eines Zuschauers zu.

Die Kommunen müssen imstande sein, die Herleitung der Daten aus dem KFA aus der Rechnungsstatistik rechnerisch selbst nachvollziehen zu können (Plausibilitätsprinzip). Dazu gehört auch, dass Sie Ihre Datenbasis vollständig nennen, also alle die Datensätze vorlegen, die Sie über die eigentliche Rechnungsstatistik hinaus ihren Berechnungen zugrunde legen. Dazu gehören zum Beispiel die eingearbeiteten Hebesätze, die Einwohnerzahlen pp. Der allgemeine Hinweis auf die Statistik genügt hierzu nicht.

2.5 Gegenrechnung des kommunalen Ertrags

Das E-FAG 2016 will den größten Anteil des kommunalen Ertrags – kommunale Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zumindest zum Start 2016 vollständig auch die Realsteuern – dafür einsetzen, den kommunalen Bedarf gegenüber dem Land massiv abzuschmelzen.

Wir sind nicht damit einverstanden, dass Sie auf der einen Seite den Ist-Aufwand der Kommunen zur Bedarfsermittlung erheblich abstreichen, gleichzeitig aber den kommunalen Ertrag zu 100 Prozent zur Finanzierung heranziehen.

Die eigenen kommunalen Deckungsmittel (Erträge aus dem Produktbereich 16 plus Konzessionsabgaben) sollen nach Ihrer Lesart in vollem Umfang zur Finanzierung des kommunalen Bedarfs dienen. Für die Realsteuern soll sogar der Hebesatz auf das

⁶⁷ Die Aussagen des HMdF sind sehr eindeutig: Frühestens zum Start des kommenden Jahrzehnts wird das Land imstande sein, von der kameralen Rechnungsstatistik abzuweichen und die doppische Rechnungslegung auch der Steuerung für die KFA-Finanzverteilung zugrunde zu legen. Diese zeitliche Verzögerung werden wir dem HMdF oder dem Statistischem Landesamt nicht vorwerfen, da beide an bundesweite Vorgaben für die Statistik gebunden sind.

gewichtete Durchschnittsniveau gehoben werden, so dass auch die Realsteuern der Kommunen in voller Höhe "verbraucht" werden.

Die Nivellierungshebesätze sind viel zu hoch. Für viele Kommunen werden Erträge angesetzt, die diese gar nicht erzielen. Deswegen finden Sie in unseren Gesetzesänderungsvorstellungen konkrete Vorschläge dafür, die Nivellierungshebesätze zu senken.

Das im E-FAG 2016 vorgesehene System nimmt den Kommunen den Anreiz, ihre Einnahmen zu erhöhen. Denn jede Erhöhung nutzt im Ergebnis in vertikaler Betrachtung nur dem Land: Seine Pflicht zur Auffüllung mindert sich mit jedem zusätzlichen Ertrags-Euro der Kommunen um eben jenen Euro. Steuererhöhungen dienen insoweit nur der Minderung des vom Land bereitzustellenden "Festansatzes". Es fehlt an einem kommunal-kollektiven Anreiz zur Ertragserhöhung, insbesondere zur Erhöhung von Hebesätzen. Bedeutsam wird das vor allem dann, wenn eine große Zahl von Kommunen ihre Hebesätze nach oben bewegt. In den Jahren ab 2012 war dies durchaus der Fall. Nach den Vorstellungen von Finanz- und Innenministerium sollen gerade in den nächsten Jahren weiterhin sehr viele Kommunen ihre Hebesätze anheben, um das bundesdeutsche Hebesatz-Durchschnittsniveau zu erreichen oder zu übertreffen.

Es schafft wenig Anreiz für kommunal Verantwortliche, unpopuläre Hebesatzerhöhungen bei der Bevölkerung und bei Gewerbeunternehmen durchzusetzen, wenn die Mittel unter dem Strich alle beim Land verbleiben.⁶⁸

Zumindest für eine mittlere Frist mindern Sie dieses Problem bezüglich der Realsteuern, wenn dem Entwurf folgend die Nivellierungshebesätze aus dem ersten Halbjahr 2014 für

⁶⁸ Besonders hart schlägt sich das bei den Realsteuern nieder, wenn die Nivellierungshebesätze, stets am Durchschnitt ausgerichtet, mit jeder Hebesatzerhöhung nach oben mitwandern. Denn dann legt jede Kommune mit jeder Hebesatzerhöhung allen anderen Kommunen und auch sich selbst die Schlinge um den Hals: Die nächste Hebesatzerhöhung wird fällig, will man nicht mit höheren Einnahmen angesetzt werden als man tatsächlich hat. Als Beispiel mag die Stadt Kassel dienen. Sie liegt an der Spitze der Hebesätze in der nordhessischen Region, erreicht aber nicht den Durchschnitt der kreisfreien Städte, verfehlt also den Nivellierungshebesatz. Soll sie nun ihren Hebesatz auf das Durchschnittsniveau anheben müssen? Damit hebt sie das Durchschnittsniveau aller kreisfreien Städte an, so dass wieder eine weitere Hebesatzerhöhung geboten ist. Soll das Präsidium des Hessischen Städtetages darauf drängen, dass alle fünf kreisfreien Städte den exakt gleichen Hebesatz veranschlagen, um solchen Verwerfungen zu entgehen? Was geschieht eigentlich, wenn z. B. die kreisfreien Städte vereinbaren, ihren Hebesatz auf den Hebesatz des Durchschnitts aller Gemeinden oder auf den Mindesthebesatz zu senken? Dann steigt die Pflicht des Landes zur Auffüllung und somit die Finanzausgleichsmasse kräftig an. Aus einer kreisangehörigen Mitgliedstadt erreicht uns die kritische Frage: Welche Absicht verfolgt das Land damit, die Nivellierungshebesätze noch über den Satz der Konsolidierungsleitlinie (Landesdurchschnitt plus 10 Prozent) zu heben?

einen Zeitraum von fünf Jahren nicht mehr erhöht werden. Insofern verwirklicht der Gesetzgeber einen Minimalkonsens, wenn er an dieser Stelle Ihrem Vorschlag folgt.

Ungeklärt ist gerade für die Berechnung des vertikalen Bedarfs noch die Frage, wie sich eine Minderung der Steuererträge zwischen Referenzperiode und Ausgleichsjahr auswirkt. Unbeschadet der Kritik im Übrigen ist es zu vermeiden, dass für das Ausgleichsjahr höhere Steuern angesetzt werden, als sie den Städten und Gemeinden im Ausgleichsjahr zugutekommen.⁶⁹

⁶⁹ Ergebnis der Telefonkonferenz kreisfreier Städte vom 3.3.2015

3. Horizontaler Finanzausgleich

3.1 Der Gesetzentwurf muss stärker als bisher geplant die für den vertikalen Finanzausgleich ermittelten tatsächlichen Defizite für den horizontalen Finanzausgleich einrechnen. Damit verändern sich Einwohnergewichtung, Kreis- und Schulumlage.

Einwohnergewichtung

In einem bedarfsgestützten Finanzverteilungssystem können Sie sich nicht den Erkenntnissen verweigern, welche die Überleitung des tatsächlichen Bedarfs auf die gemeindescharfe Einwohnergewichtung bietet. Es wäre ein Bruch in dem auf tatsächlichen Bedarf gestützten System, würde der Gesetzgeber Ihrem Vorschlag folgend horizontal plötzlich den eben ermittelten tatsächlichen Bedarf unbeachtet lassen und in die alte Schablone des fiktiven Bedarfs für die Berechnung der Schlüsselmassen zurückkehren.

Es schadet der Transparenz und der interkommunalen Gleichbehandlung, wenn Ihr System zwei Bedarfe aufweist: Einen rechnungsgestützten, tatsächlichen Bedarf und einen dem alten System entliehenen, vom Rechnungsergebnis gelösten fiktiven Bedarf.

Ein solches „Zweibedarfesystem“ ist nicht zielführend.

Sie sind mit Recht stolz darauf, im System aus dem tatsächlichen Bedarf eine Einwohnergewichtung gruppenbezogen für den horizontalen Finanzausgleich errechnen zu können. Aus unserer Sicht ist es anzuerkennen, dass Ihnen mit dieser Überleitung ein wichtiger Beitrag für die über 80 Jahre alte grundsätzliche Diskussion über die Einwohnergewichtung gelungen ist⁷⁰. Mit Ihren Berechnungen lässt sich nicht nur eine Einwohnergewichtung für die jeweilige Gruppe als Durchschnittswert feststellen. Für jede einzelne hessische Gemeinde können Sie gemeindescharf deren Einwohnergewichtung aus den vertikal zugrunde gelegten Daten ermitteln.

Zwar haftet den Ergebnissen der Einwohnergewichtung als Mangel an, was wir grundsätzlich als Mangel bei der Bedarfsberechnung kritisieren.⁷¹ Der Gesetzgeber würde

⁷⁰ Das HMdF bereichert die Erkenntnisse aus den frühen 30er Jahren zur Einwohnergewichtung – lange Zeit "Einwohnerveredelung" bezeichnet –, teilweise als Brecht'sches, teilweise als von Popitz'sches Gesetz genannt, in einer für die Finanzwissenschaft bedeutenden Weise.

⁷¹ Siehe dazu oben Nr. 2 "Vertikaler Finanzausgleich – Bedarf"

aber den Mangel seiner Bedarfsberechnung nicht mindern, sondern verstärken, wenn er die Werte seiner Einwohnergewichtung nur im Durchschnitt der jeweiligen Gruppe beachtet, die gemeindescharfen Werte aber des Weiteren vollständig ignoriert.

Wir bezweifeln nicht, dass es eine wichtige Hilfe für Kommunen mit besonderen sozialen Lasten darstellt, wenn Sie nunmehr einen Soziallasten-Ergänzungsansatz ausbringen. Wir bleiben aber dabei, dass es aller Voraussicht nach eine nachhaltigere und transparenter dargestellte Unterstützung für die betroffenen Kommunen bedeuten würde, die Soziallasten im Kernbereich vertikal abzubilden und dann entsprechend horizontal aus dem vertikalen Bedarf zu entwickeln. Sofern Sie dieser Auffassung widersprechen, sind wir für einen rechnerischen Nachweis dankbar.

Kreis- und Schulumlage

Nicht nachzuvollziehen ist, dass sowohl die Kreisumlage als auch die Schulumlage nach überkommener Lesart behandelt werden sollen. Damit würde der Gesetzgeber einen Bruch seines neuen Systems bewusst einbauen: Die Kreise dürften in Kreis- und Schulumlage freiwillige Leistungen einrechnen, welche die Anerkennung durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag nicht haben. Dasselbe gilt für die Angemessenheitsprüfung der Pflichtaufgaben. Es kann schlechterdings systematisch nicht richtig sein, dass die Kreise "unangemessene" Leistungen, also solche, die durch den Korridor ausgesiebt sind, ihren kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen dürfen.

Kreisumlage

Zur Kreisumlage legen Sie dar, unser vorstehender Einwand werde nicht praktisch relevant, weil die Kreisumlage in vollem Umfang als Bedarf der kreisangehörigen Gemeinden anerkannt werde. Die Landkreise erführen auch keine unberechtigte Besserstellung gegenüber den kreisfreien Städten, weil ihnen ihre Abstriche aus freiwillig und unangemessen gewerteten Leistungen zugerechnet blieben. Denn die Kreisumlage würde in vollem Umfang das Defizit der kreisangehörigen Gemeinden erhöhen.

Um den kreisangehörigen Kommunen diesbezüglich ihre Sorgen zu nehmen, bitten wir Sie um eine Modellrechnung.

Für die einzelne Gemeinde ist die praktische Relevanz auf jeden Fall gegeben. Erhöht ihr Kreis die Kreisumlage, nutzt es ihr nur in einem geringen Betrag, dass ihrer Gruppe die höhere Kreisumlage als Bedarf angerechnet wird. Während sie die zusätzliche Last aus

dem Umlagebescheid ihres Landkreises direkt trifft, hilft ihr der für die Gruppe erhöhte Bedarf nur zu einem Bruchteil.

Wir akzeptieren nicht, dass die Landkreise ihre Kreisumlagehebesätze jährlich erhöhen dürfen, bis zu einem halben Punkt sogar genehmigungsfrei. Damit würden die Gemeinden ohne sachlichen Grund schlechter gestellt werden als nach bisheriger Praxis: Die Landkreise könnten ihre Kreisumlagevolumina, die strukturell vor 2016 entsprechend der 58er-Regelung des Innenministeriums limitiert waren, schon ab dem Jahr 2017 und noch stärker danach reihenweise überbieten.

Wir halten es daher für dringend geboten, dass Sie die einschlägige Vorschrift (§ 50 E-FAG 2015) anders fassen. Die Landkreise dürfen nicht wegen erhöhter Nivellierungshebesätze strukturell besser stehen als nach FAG 2015.

Besonders irritieren Sie die kreisangehörigen Gemeinden, weil Ihr Gesetzentwurf das außergewöhnliche Privileg für die Landkreise vorsieht, mit jährlichen Schritten von einem halben Prozent genehmigungsfrei ihre Hebesätze ad Infinitum auszuweiten. Bisher haben Sie keine einleuchtende Begründung für diese einseitige Bevorzugung der Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden gegeben. Sie stellen die Landkreise damit wesentlich besser als nach FAG 2015 – zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden, die Sie wesentlich schlechter stellen als nach FAG 2015.⁷²

Es zeigt schon ein weites Entgegenkommen unseres Verbandes, wenn wir im Kompromisswege bereit sind, eine Erhöhung der Kreisumlagehebesätze gegenüber dem Ausgangsjahr um 1,5 Punkte zu ertragen, sofern dafür weitere Voraussetzungen in das E-FAG übernommen werden:

- Die Erhöhungen um einen halben Punkt dürfen nur in Zweijahresschritten erfolgen, so dass frühestens 2021 die Erhöhung um 1,5 Punkte erfolgt sein kann.
- Die Kreisumlage darf nur erhöht werden, wenn dies unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der umlageverpflichteten Gemeinden erfolgt.
- Der Kreisumlagehebesatz ist zu senken, wenn ein höherer Hebesatz nicht mehr zur Finanzierung des Landkreises geboten ist.
- Die nachstehende Städtetags-Position zur Schulumlage ist zu berücksichtigen.

⁷² Die Landkreise haben massiv die Erhöhung der Nivellierungshebesätze gefordert. Sie wollten damit in den Genuss "automatischer" Erhöhung ihres Umlageaufkommens gelangen. Sie ließen sich davon auch nicht abhalten, als der Hessische Städtetag ihnen deutlich erklärte, dass sie damit gegenüber dem Land vertikal den Bedarf der gemeindlichen Gruppen schmälerten. Die Städte und Gemeinden können aufgrund ihrer prekären Finanzlage diesen Automatismus nicht anerkennen. Die horizontale Wirkung der zu hoch angesetzten Nivellierungshebesätze muss jedenfalls so weit abgefedert werden, dass die Landkreise auf Dauer an das Umlageaufkommen im Ausgangsjahr begrenzt bleiben.

Bis zum Fristende der Stellungnahme bleibt eine vom Landkreistag eingespielte Interessenposition offen. Es geht um dessen Hinweis, die Hebesatzerhöhung der Landkreise bringe diesen nichts ein, weil zugleich in demselben Maß der Bedarf der Landkreise sinke. Erstaunlicherweise haben Sie diese Interessenposition als „Problem“ anerkannt und einen „Lösungsvorschlag“ zu einem noch unbekanntem Zeitpunkt avisiert. Sofern Sie eine Neuordnung der Bedarfssysteme ins Auge fassen sollten, welche die Finanzverteilung von den Städten und Gemeinden zugunsten der Landkreise verschiebt, werden Sie erbitterten Widerstand finden.

Fachlich ist der Vorstoß des Landkreistages allein deshalb nicht zu verstehen, weil er etwas unterstellt, was gesetzlich nicht vorgesehen ist: eine mehr oder weniger kollektive Umlagesatzerhöhung aller Landkreise etwa zu derselben Zeit. Die Bestimmung eines Hebesatzes richtet sich aber jenseits aller oben erörterten Fragen zur Umlageerhöhung immer nach der jeweiligen Finanzlage eines Landkreises. Diese Finanzlage ist innerhalb der Landkreise aber sehr unterschiedlich. Eine kollektive Umlageerhöhung aller oder nahezu aller Landkreise wäre somit ohnehin nicht mit den gesetzlichen Vorgaben zu vereinbaren.

Schulumlage

In vielen Punkten klärungsbedürftig sind die Vorgaben des E-FAG 2016 für die Schulumlage, die kostendeckend zu erheben ist. Wir fordern, dass die Schulumlage nicht nur so bemessen wird, dass der Aufwand für Schule die obere Grenze für das Umlagevolumen bildet, sondern auch das untere Umlagevolumen damit abzubilden ist.⁷³ Mehr noch als das FAG 2015 gebietet das neue System, dass strikt Schule nicht durch Kreisumlage und nichtschulische Kreisaufgaben nicht durch Schulumlage finanziert werden. Denn für die Erhöhung und die Senkung von Kreisumlage und Schulumlage gelten unterschiedliche Voraussetzungen.

Wir verzichten zunächst darauf, einheitliche Kriterien für die Berechnung der Schulumlage als gesetzliche Vorgabe zu fordern. Klar muss aber sein, dass eine transparente und systemgerechte Abrechnung der Schulumlage landesweit einheitliche Kriterien voraussetzt.

Das E-FAG 2016 geht davon aus, dass die Kreise eine Schulumlage erheben dürfen, die sich an den Kosten ihres doppischen Haushalts, nicht an den durch Freiwilligkeit und

⁷³ Diese Forderung erhebt unter anderem die Stadt Marburg, Stellungnahme vom 17.3.2015, S. 1.

Angemessenheitsprüfung gefilterten Kosten des vertikalen Bedarfs orientiert. Die Landkreise sollen nach Ihren Plänen horizontal ihre vollen Kosten abrechnen dürfen. Damit könnten sie auch das von den kreisangehörigen Gemeinden verlangen, was ihnen vertikal als unangemessene Pflichtausgabe oder nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgabe bescheinigt worden ist.⁷⁴

Dies wird allenfalls dann systemgerecht⁷⁵, wenn Sie vertikal den Bedarf der Landkreise um unangemessene Pflichtausgaben und nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgaben reduzieren und gleichzeitig den Bedarf der umlageverpflichteten Städte und Gemeinden in Höhe ihres Schulumlagevolumens ausweisen. Wir gehen davon aus, dass Sie unsere fachliche Einschätzung teilen und ihre Bewertung des vertikalen Bedarfs im Bereich Schule systemgerecht umbauen.

3.2 Die Ausgleichsrechnung muss sich zugunsten der kreisfreien Städte bei der Bedarfsrechnung und vor allem bei der Ertragsanrechnung verändern.

Nivellierungshebesätze dürfen für die kreisfreien Städte auf dem im Gesetzentwurf für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehenen Niveau angesetzt werden. Mit anderen Worten: Die Nivellierungshebesätze dürfen nicht noch einmal erhöht und gar auf ein Durchschnittsniveau aller hessischen Städte und Gemeinden angehoben werden. Dies entspricht proportional etwa den Verhältnissen nach dem gegenwärtig anzuwendenden Recht (FAG 2015). Die gleichhohen Nivellierungshebesätze liegen aktuell nicht nur unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte, sondern auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Es wäre daher kein zutreffendes Argument, wollte man dem Begehren der kreisfreien Städte entgegen halten, zwingende Folge dieser Forderung sei ein Hebesatzniveau im Durchschnitt aller hessischen Städte und Gemeinden.

Bei den kreisfreien Städten verschärfen sich die durch das Korridormodell gegebenen Probleme noch, weil die Vergleichszahl von nur fünf Städten sehr viel leichter statistische

⁷⁴ In der Diskussion des Arbeitskreises unter Federführung des HMdF stand bekanntlich die Frage im Raum, ob wir mit unserer Argumentationslinie den Landkreisen vorwerfen, im Produktbereich 03 unwirtschaftlich zu handeln. Wir wiederholen, was wir hierzu schon deutlich gemacht haben: Der Hessische Städtetag wirft den hessischen Landkreisen nicht vor, „unwirtschaftlich“ zu handeln. Er stellt nur fest, dass nach den Berechnungen des HMdF bei den Landkreisen ein Teil der Ausgaben als pflichtig-unangemessen und nicht zu berücksichtigend freiwillig eingestuft werden. Wir legen keinen eigenen Maßstab an, sondern fordern, dass das Land folgerichtig seine Systemanforderungen umsetzt. Das ist aus unserer Sicht folgerichtig und notwendig, solange wir uns mit unserer Kritik am neuen System nicht durchsetzen können.

⁷⁵ Das vom HMdF erarbeitete System ist so aufgebaut, dass unangemessen-pflichtige und nicht zu berücksichtigende freiwillige Ausgaben denjenigen belasten, der den unangemessenen Bedarf verantwortet.

Ausreißer produziert als eine größere Zahl von Kommunen. Hinzu kommt die Sonderstellung von Frankfurt am Main als 700.000-Einwohner-Metropole, die in vielerlei Hinsicht nicht einmal dieselben Strukturen wie die Großstädte Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main aufweist.

Würden die Defizite der kreisfreien Städte angemessen(er) bewertet, die Erträge zutreffend gegengerechnet, könnte sich der E-FAG 2015 mutmaßlich einfacher, transparenter, system- und sachgerechter ausgestalten.

Die juristisch und mathematisch große Unbekannte im System ist der Metropolenzuschlag. Es ist nicht klar, ob er genügt, um die Teilschlüsselmasse für die kreisfreie Gruppe im Lot zu halten. Obwohl wir Musterberechnungen⁷⁶ erbeten haben, liegt uns keine Rechnung für den Fall vor, dass die Stadt Frankfurt über mehrere Jahre deutlich erhöhte Steuererträge aufweist und damit nach Ihren, von uns kritisierten Vorgaben das angemessene Defizit der kreisfreien Gruppe in sehr hohem Maß „aufzehren“ würde. Der Gesetzgeber kann über ein so zentrales Thema nach unserer Überzeugung nicht entscheiden, ohne die Auswirkungen an dieser zentralen Stelle Ihres Systems gerechnet zu haben, also zu kennen.

Die Stadt Frankfurt hat sich selbst intensiv mit den Auswirkungen des Metropolenzuschlags und den Folgewirkungen, vor allem den Fragen der Abundanz auseinandergesetzt. Auf deren Ausführungen nehmen wir inhaltlich Bezug.⁷⁷

3.3 Die Hebesätze müssen in Landkreisen mit Sonderstatusstädten einheitlich gestaltet werden. Übergangsregelungen zu Lasten der Sonderstatusstädte sind insoweit nicht zu akzeptieren.

Das neue System eines rechnungsgestützten kommunalen Finanzausgleichs fordert auch, dass Gastschulbeiträge die vollen Kosten deckend angesetzt werden. Das fordern wir bekanntlich schon seit vielen Jahren, also lange, bevor wir von einer rechnungsgestützten Bedarfsanalyse wussten.

Die Rechnungswege des Thüringer Korridormodells unterstreichen allerdings die Notwendigkeit von Gastschulbeiträgen. Sonst werden durch Gastschulbeiträge nicht

⁷⁶ Der Wunsch des Hessischen Städtetages an das HMdF, den Fall einer Abundanz der Stadt Frankfurt am Main zu rechnen, steht noch offen. Es gilt zu ermitteln, ob diese Abundanz zu großen Umwälzungen führen kann – mit Auswirkungen auf die kreisfreien Städte, ggfs. auch zu den Gruppen der Gemeinden und kreisangehörigen Städte. Dann erst wird man sehen, wie hoch die Einbußen Frankfurts sind (etwa 250 Mio. Euro und mehr?) und ob der Metropolenzuschlag gemeinsam mit der Solidaritätsumlage den sonst drohenden Absturz der kreisfreien Städte aufzuhalten vermag.

⁷⁷ Stellungnahme Frankfurt, a.a.O., S. 4f.

gedeckte Defizite als unangemessen hoch gewertet. Sie mindern bei den aufnehmenden Schulträgern zu alledem auch noch das angemessene Defizit.

Wir halten es daher für unumgänglich, in den E-FAG 2016 eine Vorschrift aufzunehmen über Gastschulbeiträge, welche die vollen Kosten der die Gastschüler aufnehmenden Schulträger decken.

Wir sehen die Federführung für die Gastschulbeiträge in Ihrem Haus. Die Höhe der Gastschulbeiträge darf angesichts der systematischen Erfordernisse des vertikalen Finanzausgleichs nicht mehr im Regelwerk zur Schule und nicht länger in Federführung des Kultusministeriums festgelegt werden.

Die Sonderstatusstädte sollen über die Zuständigkeit für ihre Schulträgerschaft eigenverantwortlich und ohne Zustimmungserfordernis Dritter bestimmen können. Auch in Ihrem Interesse dürfte es doch liegen, dass alle sieben Sonderstatusstädte für ihre wichtigen Aufgaben einheitliche Zuständigkeiten haben.

Es ist richtig, die Übergangsregelung zur Kreisumlage der kreisangehörigen Schulträgerstädte (§ 67 Abs. 1 E-FAG 2016) zu streichen.

Ihr E-FAG 2016 beabsichtigt, zu Lasten der Sonderstatusschulträger die Kreisumlagehebesätze entgegen Ihrer eigenen zutreffenden Berechnung höher anzusetzen als für die übrigen Gemeinden in einem Landkreis mit Sonderstatusstadt. Sie nennen dafür keinen nachvollziehbaren Grund dafür.

Kein sachlicher Grund ist es, mit den Lasten des Übergangs zu argumentieren.⁷⁸ Den Landkreisen mit Sonderstatusstädten wird schon jetzt ein sanfter Übergang gewährleistet. Deren Bedarf berücksichtigen Sie mit einem höheren Prozentsatz (90 Prozent über 10 Jahre degressiv statt unmittelbar 71 Prozent) als er nach Ihren eigenen Erhebungen anzusetzen ist. Für diese Begünstigung der Landkreise gibt es keinen sachlichen Grund.⁷⁹ Angesichts Ihrer eindeutigen, innerhalb Ihres Systems konformen Berechnung könnten Sie Ihr Ziel einer Übergangsregelung auch dadurch verwirklichen, dass Sie die Einführung einheitlicher Hebesätze mit einem festen Datum verknüpfen (zum Beispiel 1.1.2019). Wir können auch im Licht der von Ihnen beabsichtigten Abmilderung des Übergangs nicht gut

⁷⁸ So aber E-FAG 2016, Einzelbegründung zu § 67, S. 134: „Um die mit diesen Anpassungen verbundenen Belastungen abzumildern, werden die Hebesatzdifferenzen nicht sofort geschlossen, sondern übergangsweise zu einem Teil beibehalten.“

⁷⁹ Warum dem Gesetzgeber einerseits erhebliche Erleichterungen zugunsten der Landkreise mit Sonderstatusstädten vorgeschlagen werden, andererseits für die sehenden Auges vorgesehene Ungleichbehandlung der Sonderstatusstädte nicht einmal eine gesetzliche Frist eingebaut ist, ist in keiner Weise nachzuvollziehen.

nachvollziehen, dass Sie erst fünf Jahre bis zur ersten Evaluierung abwarten und dann im Zuge der Evaluierung vielleicht die Lücke zu zwei Dritteln schließen wollen.⁸⁰ Wir sehen keine Grundlage für eine Evaluation und weitere Zwischenschritte angesichts des Ergebnisses Ihrer Rechnung: Lückenschluss ist vollständig und unverzüglich geboten.

Es gibt keine Notwendigkeit, zugleich mit der Änderung für die Schulträgerstädte auch die Übergangsbestimmung bezüglich der Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft (§ 67 Abs. 2 E-FAG 2016) zu ändern.

Sollte Ihr Haus Wert darauf legen, die Hebesätze in Bezug auf alle Sonderstatusstädte jeweils kreisweit einheitlich zu gestalten, so haben wir dazu einen Kompromissvorschlag: Wir könnten bei Wegfall des § 67 Abs. 1 E-FAG 2016 dem Gesamtpaket zustimmen. Voraussetzung ist, dass die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft einseitig ohne Zustimmungserfordernis von Land oder Landkreis auf Schulträgerschaft optieren dürfen. Ferner müssen sie Anspruch auf kostendeckende Gastschulbeiträge erlangen und ihnen muss eine zehnjährige Übergangsfrist zur Abmilderung von Härten analog ihren Landkreisen bewilligt werden.

3.4 Die sog. "Solidaritätsumlage" ist ein ungeeignetes und verfassungsrechtlich fragwürdiges Instrument des horizontalen Finanzausgleichs.

Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage, genannt „Solidaritätsumlage“, ist verfassungsrechtlich bedenklich.

Finanzschwächeren Kommunen zu helfen, ist eine dem Land nach der Finanzausstattungsgarantie der Hessischen Verfassung (Art. 137 Abs. 5 HV) zukommende Pflicht. Ihr wird das Land mit dem Einsatz eigener originärer Landesmittel gerecht.

Solidarischer Ausgleich ist dem hessischen Finanzausgleichssystem von der ersten Stunde an eigen. Sowohl Zuweisungen als auch Umlagen berechnet das hessische Finanzausgleichssystem immer schon finanzkraftorientiert.⁸¹ Kreisangehörige Gemeinden zahlen solidarisch mehr Kreis- und Schulumlage, als es dem Rückfluss tatsächlicher Leistungen des Landkreises für ihren Ort entspricht. Eine typisches Beispiel für traditionell wirkende Solidarität ist die Vorschrift zu Zuwendungen außerhalb der

⁸⁰ So aber E-FAG 2016, Einzelbegründung zu § 67, S. 134

⁸¹ Besondere Wirkung entfalten gerade für die einkommensteuerstarken Kommunen in Hessen die Kappungsgrenzen bei der Einkommensteuer.

Finanzausgleichsmasse. Auch bei diesen Leistungen wird die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde berücksichtigt. Mit anderen Worten: Bei sonst gleichen Zuwendungsvoraussetzungen bekommt die Gemeinde höhere Zuweisungen, die eine geringere Finanzkraft hat (§ 56 Satz 1 E-FAG 2015).⁸²

Regelmäßig liegen die abundanten Gemeinden in jenen Landkreisen, die auch LWV- und Krankenhausumlage finanzkraftorientiert zahlen. Hier finanzieren die abundanten Gemeinden mittelbar solidarisch mit. Für in der Region Rhein-Main gelegene Gemeinden kommt noch die Regionalumlage hinzu, die ebenfalls finanzkraftorientiert zu leisten ist.

Wir hielten es für sachgerecht, wenn ihr Haus – unbeschadet unserer Zurückweisung der Solidaritätsumlage – einen jährlichen Solidaritätsbericht erstellen würde. Darin sollte es dargestellt werden, in welchem Umfang jährlich die finanzstärkeren Gemeinden die finanzschwachen Kommunen solidarisch unterstützen respektive wegen ihrer besseren Finanzausstattung nicht in den Genuss von Mitteln Dritter (Land, Bund, Europa pp.) gelangen.

Abundanz darf in einem bedarfsgestützten System nicht alleine an der Ertragskraft einer Gemeinde bemessen werden, sondern an der Relation ihrer Ertragskraft zu ihrem Bedarf. Der Hinweis darauf, dass dem Ertrag der Gemeinde ihre aus dem Bedarf entwickelte Einwohnergewichtung als wesentlicher Faktor im horizontalen Finanzausgleich entgegengestellt werde, verkennt, dass die Einwohnergewichtung gruppenbezogen, der Ertrag hingegen individual-gemeindebezogen ermittelt wird. Ihr Problem: Asymmetrie im Vergleich zur Abundanz: Gruppenbezogene Einwohnergewichtung gegen individualbezogene Ertragsgewichtung.

Das E-FAG 2016 betont etwa als Begründung für den Wegfall bestimmter besonderer Finanzausweisungen, diese hätten angesichts ihrer nur teilweise bedarfsdeckender Wirkung keinen Platz mehr im bedarfsgestützten System. Gleichzeitig wird genau dieses

⁸² § 56 Zuwendungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse

Soweit das Land außerhalb dieses Gesetzes aufgrund besonderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts Mittel für zweckgebundene Zuwendungen an kommunale Empfänger vorsieht, sollen bei der Zuwendung deren finanzielle Leistungsfähigkeit und ihre Stellung im Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt werden. ...

Die Vorschrift entspricht fast wörtlich der Bestimmung des § 41 FAG 2015. Neben einer kleinen redaktionellen Änderung besteht der Unterschied vor allem darin, dass aus einer Muss- eine Sollvorschrift geworden ist. Das HMdF sollte darlegen, welche inhaltlichen Folgen es für die Bewilligungspraxis sieht, wenn aus der bisherigen Muss- eine Sollvorschrift wird.

Element der rechnungsgestützten Bedarfsermittlung bei der Einwohnergewichtung nicht hinreichend beachtet.

Der in der gemeinschaftlich ermittelten Einwohnergewichtung zum Ausdruck kommende tatsächliche Bedarf einer Kommune ist nach Durchlaufen von Pflichtgradüberprüfung und Korridor zertifiziert⁸³: Das nach dem Korridor bestehende Defizit einer Stadt ist auch nach Ihrer Lesart „angemessen“. Es ist nicht nachzuvollziehen, dass Sie dennoch eine gemeinschaftliche Einwohnergewichtung ablehnen und die Gemeinde im horizontalen Finanzausgleich nur mit dem Durchschnittsmaß der Gruppe ansetzen.

3.5 Im Gesetzentwurf muss klargestellt werden, dass der "Übergangsfonds" nicht aus kommunalen Mitteln finanziert wird.

Der Übergangsfonds ist aus originären Landesmitteln zu finanzieren.

Grundsätzlich ist der Übergangsfonds ein geeignetes Mittel, Härten im Wechsel vom FAG 2015 zum FAG 2016 zu mildern.

Allerdings ist es bisher trotz intensiver Nachfragen in den Lenkungs- und Arbeitsgremien unter Ihrer Federführung nicht gelungen zu klären, dass der Übergangsfonds sich nicht aus kommunalen Finanzmitteln speist.

3.6 Die verschiedentlich zugunsten des ländlichen Raums gesetzten Akzente durch Leistungen für Belastungsausgleich Demografie pp. bedürfen einer analogen Berücksichtigung der Anliegen im Ballungsraum.

Ihr Haus kann nicht gut begründen, warum es nicht neben den Sonderbedarfen für schrumpfenden Städte und Gemeinden auch einen Sonderbedarf für wachsende Gemeinden anerkennt und dieses Wachstum dann auch im horizontalen Finanzausgleich berücksichtigt.

So muss der Gesetzgeber u. a. daran denken, dass die Kaufkraft im Ballungsraum angesichts hoher Immobilien- und Baupreise, hoher Personalkosten pp. geringer, der Sozialkostenindex höher ist als im ländlichen Raum.

⁸³ Auch hier stellen wir klar: Wir argumentieren auf dem Pfad der Folgerichtigkeit in dem vom HMdF gewählten System. Dies geschieht unbeschadet unserer Kritik an Korridor und Freiwilligkeitsfilter.

Fortsetzung des Dialogs⁸⁴

Wir haben Ihr Haus stets so verstanden, dass mit unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf der beiderseitige Dialog nicht abgeschlossen ist. Auch wir wollen diesen Dialog fortsetzen.

Wir werden daher gerne weiter mit Ihnen im Gespräch bleiben, nachdem wir diese Stellungnahme eingereicht haben. Wir stehen Ihnen sehr gerne bereit dafür, allfällige Hinweise und Fragen Ihres Hauses zu beantworten und zu bearbeiten.

Mit freundlichen Grüßen

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

Dr. Jürgen Dieter
Direktor

⁸⁴ In dieser Positionsbeschreibung nehmen wir Bezug auf verschiedene Stellungnahmen aus unseren Mitgliedstädten, die wir mit einer Ausnahme nicht beigefügt haben. Sofern Sie an den Stellungnahmen insgesamt interessiert sind, übermitteln wir Ihnen diese gerne.

26. März 2015

GFD	D	Oe	UI
Ba	Hrn	Ri	Sw

Uwe Becker
StadtkämmererDezernent für Finanzen, Beteiligungen
und Kirchen

Frankfurt am Main, 23.03.15

Hessischer Städtetag
Herrn Direktor Dr. Jürgen Dieter
Frankfurter Str. 2

65189 Wiesbaden

Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, hier: Ihr Rundschreiben RS 67-2015 vom 04.02.2015

Sehr geehrter Herr Dr. Dieter,

der vorliegenden Stellungnahme des Hessischen Städtetages und den darin benannten Kritikpunkten schließe ich mich vollumfänglich an. Darüber hinaus weise ich aus Sicht der Stadt Frankfurt am Main aber zusätzlich auch noch ergänzend auf folgende Punkte hin:

Die **grundsätzliche Problematik**, dass als Teil der angemessenen Finanzausstattung auch im vorliegenden Entwurf zum KFA der für die Jahre 2011 ff. vollzogene **Entzug von 344 Mio. Euro**, mit dem die den Kommunen zustehenden Mittel bereits bedeutsam und erheblich – zumal ungedeckelt und damit für die Zukunft perpetuiert, vergl. § 10 des Gesetzesentwurfs – gemindert wurden, wird fortgeschrieben.

Sie wird sogar noch dahingehend verschärft, dass in der **Steuerverbundmasse** künftig das Aufkommen aus der Grunderwerbssteuer keine Berücksichtigung mehr findet. Die Aufnahme einer dies wieder beinhaltenen Regelung wird deshalb dringend angeregt.

Ein weiterer herausgehobener Kritikpunkt ist auch die Anwendung des sogenannten „**Thüringer Korridormodells**“ und dessen durch das Land angewandte Systematik.

Das Modell mag möglicherweise vor dem Hintergrund der kommunalen Strukturen in Thüringen angemessen erscheinen, nicht aber deckungsgleich, wie durch das Land angewandt, auf die hessische Situation mit einer grundsätzlich anders gelagerten Stadt-Umland-, Metropolen-, konjunkturellen oder daraus folgenden Aufgabenproblematik mit dementsprechend sich anders ergebenden gesetzlichen Pflichtigkeitsquoten kommunaler Aufgaben etc. zu übertragen sein. Im übrigen hat auch der Staatsgerichtshof die Anwendung eines bestimmten Modells in keiner Weise gefordert.

Auf dem Wege der Korridorberechnung wird zudem als **Grundannahme** auch der Stadt Frankfurt am Main unterstellt, sie generiere für bestimmte Aufgaben durch „**unwirtschaftliches Handeln**“ zu hohe Defizite, was in dieser Form nicht akzeptabel ist.

In der Modellrechnung verlieren die kreisfreien Städte, da der Bedarf für die Gruppe ermittelt wird, insgesamt ca. 318 Mio. Euro, das sind etwa 10 % des bereinigten Defizits und damit deutlich mehr als andere Kommunen. Zum Vergleich beträgt der Verlust pro Einwohner in den kreisfreien Städten rund 226 Euro, in den Sonderstatusstädten rund 95 Euro, in Mittelzentren rund 85 Euro, in Landkreisen ohne Sonderstatusstädte sogar nur rund 59 Euro.

Die **Stadt Frankfurt am Main** nimmt darüber hinaus – auch in dieser Berechnung – eine **Sonderrolle** ein.

Insgesamt werden rund 84 % = rund 1,9 Mrd. Euro der Defizite der pflichtigen Aufgaben der Stadt Frankfurt am Main in der Modellrechnung des Landes berücksichtigt. 16 % = rund 355 Mio. Euro bleiben unberücksichtigt. Neben der Stadt Frankfurt am Main verliert lediglich noch die Stadt Offenbach rund 59 Mio. Euro, während für die anderen kreisfreien Städte ein höheres Defizit angerechnet wird. **Infolge des zugrundeliegenden Berechnungsmodus bedeutet dies in der Summe, dass der überwiegende Teil der Kürzungen in der Gruppe der kreisfreien Städte damit zu Lasten des Bedarfs der Stadt Frankfurt am Main geht.**

Auch führt das Verfahren in einigen Bereichen zu dem Ergebnis, dass in nur bedingt nachzuvollziehender Weise die „**Bedarfe**“ für **freiwillige Aufgaben höher angerechnet werden** als für pflichtige Aufgaben.

Als **Beispiel** können hier die **Schulträger** genannt werden. 98 % der Aufgaben werden vom Land als pflichtig definiert. Dies bedeutet in der Berechnung mit den Zahlen 2011/2012 ein Defizit der Pflichtaufgaben von 206,77 Mio. Euro. Nach Anwendung des Korridorverfahrens verbleiben als anerkannte Pflichtdefizite lediglich rund 137 Mio. Euro, somit 66 %. Im Umkehrschluss werden rund 69 Mio. Euro an Pflichtdefiziten nicht anerkannt. Es würden der Stadt Frankfurt am Main ca. 18,2 Mio. Euro mehr an Defizit anerkannt, wäre der komplette Produktbereich freiwillig (75 %). Die vom Land verwendete Systematik führt somit zu nicht sachgerechten Ergebnissen.

Im Produktbereich Schulträgeraufgaben wurde ein Durchschnitt aller Schulträgerkommunen in Höhe von rund 200 Euro pro Einwohner bei der Korridorberechnung zugrunde gelegt, obwohl der Durchschnitt der kreisfreien Städte bei rund 212 Euro pro Einwohner liegt. Für die Stadt Frankfurt am Main wird ein Defizit in Höhe von rund 303 Euro pro Einwohner errechnet. Damit verliert Frankfurt über die Korridorberechnung rund 34 % bei der Bedarfsberechnung.

Mit Dringlichkeit ist in diesem Zusammenhang auch auf die im Gesetzentwurf vorgesehen **Möglichkeit der „Evaluation“** und daraus resultierender etwaiger „Anpassungsnotwendigkeiten“ bei zukünftigen Änderungen des Gesetzes hinzuweisen.

Diese grundsätzlich begrüßenswerte Möglichkeit des flexiblen Nachsteuerns führt zu der **gesetzsystematischen Problematik**, dass einerseits der Gesetzentwurf zwar mit einer Vielzahl feststehender prozentualer Parameter operiert, die nachgelagert aber im Wege der Evaluation andererseits mit nicht absehbaren Folgen für die Kommunen hinterfragt werden können, zumal hierfür weder der Zeitpunkt noch die anzuwendende Systematik benannt worden sind („sobald eine alternative Fortschreibungsmethode entwickelt worden ist“, S. 14 2. Absatz der Gesetzesbegründung).

Daraus folgt allerdings zugleich auch die Notwendigkeit zu einer fortlaufenden, keineswegs einmaligen Evaluation sowie einer **Einheitlichkeit und Verbindlichkeit aller zugrundeliegenden statistischen Daten**, wie dies auch durch das Statistische Landesamt als Zielvorgabe unterstützt wird.

Die Besonderen Finanzaufweisungen für Schulen, örtliche Sozialhilfe, SGB II, örtliche Jugendhilfe und die Investitionsaufweisungen der Allgemeinen Investitionsaufschale und der Schulbaufaufschale fließen zudem nunmehr in die Allgemeinen Schlüsselzuweisungen ein. Bisher wurden diese Besonderen Finanzaufweisungen und Investitionsaufweisungen finanzkraftunabhängig gewährt. Die Stadt Frankfurt am Main hat hier für 2014 rund 60 Mio. Euro erhalten und wird bei der geplanten Änderung einen Großteil der Zuweisungen verlieren.

Hierneben ist auch die durch das Land zugesagte **Berücksichtigung „sozio-ökonomischer Faktoren“** der Stadt Frankfurt am Main als wachsende Stadt nicht ausreichend berücksichtigt.

Als **zusätzlicher Ergänzungsansatz** sollte nicht nur ein Rückgang der Bevölkerung, sondern auch ein entsprechendes Wachstum Berücksichtigung finden. Die Bevölkerungszunahme führt zu einem erhöhten Bedarf an städtischer Infrastruktur und stellt die Stadt Frankfurt am Main vor große Herausforderungen. Das betrifft die Erschließung neuer Wohngebiete einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs, aber auch Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen. Dies ist mit Investitionsmaßnahmen von erheblichem finanziellem Volumen – auch in vielen weiteren Aufgabenbereichen – und mit entsprechenden Folgekosten verbunden.

Auch die **grundsätzliche Problematik** der Leistungen des **Landeswohlfahrtsverbandes** für die Kommunen wird nicht behoben. Für die Stadt Frankfurt am Main errechnen sich rund 30 Mio. Euro p.a. höhere Umlagen für den Landeswohlfahrtsverband, den Planungsverband FrankfurtRheinMain und die Krankenhausumlage. Grund ist die unveränderte Berechnungsgrundlage nach „altem Recht“, die sich lediglich aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und der Höhe der Schlüsselzuweisungen ergibt, während umgekehrt die Leistungen der Verbände für die Stadt Frankfurt am Main gleich geblieben sind.

In keiner Weise angemessen ist auch die Regelung für die Ausgestaltung des **Übergangsfonds**. Dieser ist derzeit nur für eine Zeitspanne von 10 Jahren angelegt und degressiv ausgestaltet. Diese Mittel müssen als originäre kommunale Mittel auch der Stadt Frankfurt unmittelbar und ungeschmälert als zusätzliche Zuweisung dauerhaft und in voller Höhe erhalten bleiben.

Vor allem wird aber die besondere und letztlich durch kein Berechnungsmodell bisher adäquat abgebildete Stellung der Stadt Frankfurt am Main, die alleine bereits so viel Einwohner hat, wie die anderen kreisfreien Städte zusammen, nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Abstände zu den Zahlen der anderen kreisfreien Städte, sei es bei der Bedarfsermittlung, der Korridorberechnung oder der Berechnung der Finanzkraft, zeigen dies deutlich.

Der Versuch des Landes diese Ungereimtheiten über den **Metropolzuschlag** aufzufangen, ist noch nicht gelungen. Die Bemessung des Metropolzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ist bisher nicht ausreichend.

Der Metropolzuschlag erhöht zwar den Bedarf der Gruppe der kreisfreien Städte und ist somit auch für den Anteil dieser Gruppe an der Finanzausgleichsmasse mitverantwortlich.

Der Metropolzuschlag kommt der Stadt Frankfurt am Main aber nicht in vollem Umfang zugute, da im horizontalen Finanzausgleich mit einem fiktiven Bedarf weitergerechnet wird.

Sollte der Fall eintreten, dass die Stadt Frankfurt am Main in die Abundanz fällt, kommt der Metropolzuschlag, der eigentlich für die zusätzlichen Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main für ihre Metropolaufgaben gedacht war, den anderen kreisfreien Städten zugute, während die Stadt Frankfurt am Main – bei im übrigen gleichbleibenden und weiter zu erfüllenden Aufgaben – zu solidarischen Ausgleichszahlungen herangezogen wird.

Eine gesonderte Berechnung der Schlüsselzuweisungen inklusive eines garantierten und originär der Stadt Frankfurt am Main zustehenden Metropolzuschlages ist daher unabdingbar.

Darüber hinausgehend gibt es noch **weitere Sachverhalte**, die bisher nicht oder nicht ausreichend bei der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs im Sinne der Stadt Frankfurt am Main berücksichtigt werden:

Beispielhaft ist hier vor allem der **Bereich der Infrastruktur** zu skizzieren.

Allein für die Unterhaltung von Straßen und Brücken sind 2014 rund 52 Mio. Euro im städtischen Haushalt veranschlagt. Es existieren jedoch **Mehrbedarfe**, die aufgrund mangelnder finanzieller Möglichkeiten nicht realisiert werden können. So zeigen interne Berechnungen, dass alleine an unterlassenen Aufwendungen für die Instandhaltung und Unterhaltung städtischer Gebäude, Tunnel und Straßen jährlich ein zusätzlicher Betrag in Höhe von rund 216 Mio. Euro erforderlich wäre.

In der Bedarfsermittlung sind nicht alle Aufgaben berücksichtigt, wenn sie zum Beispiel durch städtische Gesellschaften wahrgenommen werden. So übernimmt die Stadtwerke Holding eine Verlustabdeckung in Höhe von rund 24 Mio. Euro in 2014, die sich aus dem Aufgabenbereich Bäderbetriebe ergibt. Die Verlustabdeckung für die Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main, die in den Hauptverkehrszeiten auch die enormen Pendlerströme befördert, ist ebenfalls dort – mit rund 87 Mio. Euro – vorgesehen.

Auch der **Kulturbereich** ist prägend für die übergeordnete und tatsächliche Metropolfunktion der Stadt Frankfurt am Main. Zum Großteil werden die Kultur-einrichtungen von Besuchern genutzt, die nicht in Frankfurt am Main wohnhaft sind. Rund 146 Mio. Euro an Zuschüssen wurden für diesen Bereich für das Jahr 2014 veranschlagt. Für die geplante Grundsanierung der Gebäude der Städtischen Bühnen sollen ab 2017 rund 170 Mio. Euro verausgabt werden.

Insgesamt ist damit aber zugleich an vielen einzelnen Rechenschritten erkennbar, dass die Stadt Frankfurt am Main nicht in das geplante Berechnungsschema und die Gruppeneinteilung passt. Die Abstände zu Daten und Werten der anderen kreisfreien Städte, sei es bei der Bedarfsermittlung, der Korridorberechnung oder der Berechnung der Finanzkraft, zeigen dies mit einer herausgehobenen, jedoch unbeachtet gebliebenen Deutlichkeit.

Kritikbedürftig ist schließlich auch die **Einführung der sogenannten Solidaritätsumlage**, die auch schon bei zurückliegenden Reformschritten immer wieder projektiert, jedoch abgewendet werden konnte.

Die **Abundanzschwelle sollte dringend noch weiter angehoben werden** und stellt in der derzeit vorgeschlagenen Form deshalb einen der maßgeblichsten Kritikpunkte der beabsichtigten Reform dar.

Es besteht die konkrete Befürchtung, dass die Stadt Frankfurt am Main basierend auf der derzeit möglichen Modellrechnung bei Annahme weiterhin hoher Gewerbesteuererinnahmen Umlagezahlungen leisten muss.

Verhindert werden kann dies nur wenn die Seite des Bedarfs, also die Ausgangsmesszahl, z.B. durch einen höheren Metropolzuschlag angehoben oder die Anrechnung der Steuereinnahmen durch niedrigere **Nivellierungshebesätze** vermindert werden kann.

Ein System, das in seiner Berechnung fast die gesamten Realsteuereinnahmen der Kommunen und damit auch der Stadt Frankfurt am Main einbezieht, nimmt den Kommunen damit den Anreiz, ihre Einnahmen zu erhöhen. Denn jede Erhöhung nutzt im Ergebnis in vertikaler Betrachtung nur dem Land: Seine Pflicht zur Auffüllung mindert sich mit jedem zusätzlichen Ertrags-Euro der Kommunen um eben jenen Euro. Steuererhöhungen dienen insoweit nur der Minderung des vom Land bereitzustellenden „Festansatzes“.

Von einer wie auch immer ausgestalteten „**Krisenfestigkeit**“ des Modells im Falle zyklischer oder antizyklischer besonderer konjunktureller Einbrüche kann im übrigen an keiner Stelle ausgegangen werden. Vielmehr wird der gesamte Problemkreis an keiner Stelle des Gesetzes oder seiner Begründung aufgegriffen, geschweige denn in seinen Folgewirkungen erfasst, bemessen oder mit Absehbarkeit für die Kommunen prognostiziert.

Im Gegensatz zu diesen und den vorstehend benannten Kritikpunkten behält das Land aber sehr wohl zahlreiche und vor allem weitreichende Möglichkeiten in der Hand, die Höhe der Finanzausgleichsmasse zu seinen Gunsten, gleichzeitig jedoch wiederum zu Lasten der Kommunen zu steuern.

So bleibt zum Beispiel abzuwarten, ob die vom Bund zugesagten Mittel tatsächlich von Landesseite in ungekürzter Höhe an die Kommunen weitergereicht werden oder eine Anrechnung innerhalb des KFA erfolgt.

Ich darf in diesem Zusammenhang zudem abschließend darauf hinweisen, dass die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main in ihrem grundlegenden Beschluss vom 20.11.2014 den Auftrag erteilt hat, in Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass folgende Punkte in den Gesetzentwurf aufgenommen werden:

- 1.) Ein **Ansatz für Einwohnerzuwächse**, um der demographischen Entwicklung im Land Hessen umfassend Rechnung zu tragen,
- 2.) **Sozioökonomische Faktoren**, um die besonderen Aufgaben der Stadt Frankfurt am Main im Bereich Soziales und Integration zu berücksichtigen,
- 3.) Ein **höherer Metropolzuschlag**, der den tatsächlichen Aufwendungen Frankfurts in seiner Sonderstellung als einzige Metropole und ihrer Funktion für das gesamte Land Hessen gerecht wird,
- 4.) Die **Gleichstellung Frankfurts im Bereich Kultur** mit den Sitzstädten der Staatstheater und Landesmuseen.

Sollten neben den benannten Punkten insgesamt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wie dargelegt keine wesentliche zusätzlichen Verbesserung für die Stadt Frankfurt am Main erreicht werden, werden wir auch weiterhin die Möglichkeiten einer Klage prüfen.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Becker
Stadtkämmerer