LANDKREIS GIESSEN
Der Kreisausschuss
Az.: Dez. I / BL
Sachbearbeiter: Udo Liebich
Telefonnummer: 1730

Vorlage Nr.: 1051/2014
Gießen, den 10. Dezember 2014

Antrag der Landrätin

Resolution zum neuen Hessischen Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Beschluss-Antrag:

Der Kreistag stimmt den Forderungen des Hessischen Landkreistages an die Hessische Landesregierung, die in der Mitgliederversammlung vom 21. November 2014 einstimmig verabschiedet wurden, zu.

1. **Der Kreistag sieht mit dem Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs die durch das Grundgesetz in der Hessischen Landesverfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung nicht als gewährleistet an. Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie vor Ort und hat nach dem Konzept unseres Staatsaufbaus einen unverzichtbaren Wert.**

2. **Der Kreistag stellt fest, dass der Entwurf des neuen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) nicht den Vorgaben des Hessischen Staatsgerichtshofs entspricht, wonach die staatlich übertragenen Pflichtaufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt") vom Land zu bezahlen sind, da auch mit dem neuen KFA die von den Kreisen zu erledigenden Pflichtaufgaben nicht vollständig finanziert sind.**

3. **Der Kreistag stellt fest, dass auf der Basis des Entwurfs des neuen Kommunalen Finanzausgleichs und der nicht vollständigen Finanzierung schon der staatlichen Pflichtaufgaben, Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund stellt der Landkreistag fest, dass auch die Vorgabe des Staatsgerichtshofs im Hinblick auf die Mindestausstattung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben durch das Land nicht umgesetzt ist.**

4. **Der Kreistag stellt fest, dass das Land vom Volumen der gemeinsam mit den Spitzenverbänden in aufwändiger Arbeit definierten Pflichtaufgaben einen „Angemessenheitsabschlag" vorgenommen hat, der dazu führt, dass die hessischen Landkreise ihre Aufgaben im Umfang von 320 Mio. Euro nicht finanziert bekommen.**

5. **Vor diesem Hintergrund wird die Hessische Landesregierung durch den Kreistag aufgefordert zu begründen, warum und an welcher Stelle das Land Hessen bei pflichtigen Aufgaben, die durch die Landkreise zu erfüllen sind, entsprechende wirtschaftliche Potenziale zur entsprechend effizienteren Durchführung der Aufgaben sieht.**

6. **Das Hessische Finanzministerium wird aufgefordert darzustellen, auf welche Weise es den Kreisen in Zukunft möglich sein soll, ihre immensen in der Vergangenheit entstandenen Kassenkredite zu tilgen. Das Hessische Finanzministerium wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass, neben dieser Tilgung, das mittel- und langfristige erhebliche Zinsrisiko eine zusätzliche Schieflage für den Haushalt der Kreise bedeuten kann.**

7. **Das Hessische Finanzministerium wird um konkrete Darstellung gebeten, inwieweit die hessischen Landkreise in die Lage versetzt werden, trotz der nicht auskömmlichen Finanzausstattung eine zusätzliche Belastung der kreisangehörigen Gemeinden zu vermeiden.**

8. **Das Hessische Finanzministerium wird aufgefordert, die Prüfung der vom Hessischen Landkreistag, neben der Ressortabfrage, zusätzlich identifizierten Aufgaben abzuschließen und deren Relevanz für die Mindestausstattung und angemessene Finanzausstattung zu bewerten. Das Ergebnis dieser Prüfung soll mit den Kommunalen Spitzenverbänden in der AG KFA erörtert werden.**

9. **Der Kreistag unterstützt die Bestrebungen des Hessischen Landkreistages zu prüfen, ob bei einer gesetzlichen Umsetzung des jetzigen mangelhaften Entwurfs des Kommunalen Finanzausgleichs, die Option einer weiteren Verfassungsklage sinnvoll ist.**

10. **Der Kreistag stellt fest, dass Aufgaben mit direktem Finanzierungsanspruch (wie z.B. die Unterbringung der Flüchtlinge) vom Land direkt und vollständig erstattet werden müssen.**

Begründung:

Zunächst möchten wir auf die Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes, vom 21.05. 2013 hinweisen.

1. Die Gemeinden haben einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV).

2. Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

3. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Dies setzt die Kenntnis über die Höhe der Finanzmittel, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung benötigt werden voraus. Die Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.

4. Der Landesgesetzgeber hat bei der von verfassungswegen erforderlichen Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. Er darf daher bei der Kostenermittlung pauschalieren und die ermittelten Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen.

5. Der Kommunale Finanzausgleich ist spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 neu zu regeln. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Abgeleitet von diesen Leitsätzen zum „Alsfelder Urteil" und dem jetzt vorgelegten Vorschlag zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich ergeben sich zwingend die 10 Forderungen, die in der Beschlussvorlage dargelegt wurden, an das Land Hessen.

Dies begründet sich zunächst durch die durchgeführte Analyse der Pflichtaufgaben. Eine Ressortabfrage des Landes Hessen hat über 2660 kommunale Pflichtaufgaben identifiziert. Eine Überprüfung des vom HMdF erstellten Aufgabenkataloges durch den HLT hat zu einer Identifikation von weiteren 1.860 Pflichtaufgaben geführt. Hiervon hat das HMdF bisher 637 als pflichtige Aufgaben anerkannt. Bei 325 Aufgaben wurde eine Anerkennung aus unterschiedlichen Gründen versagt. Eine Erörterung hierzu ist bisher nicht erfolgt.

Es ist also festzustellen, dass eine abschließende Feststellung der kommunalen Pflichtaufgaben bisher noch nicht erfolgt und damit ein Leitsatz des „Alsfelder Urteils" („die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab") nicht erfüllt ist. Der Finanzbedarf für die Pflichtaufgaben/Mindestausstattung in der Modellrechnung des HMdF ist entsprechend zu erhöhen.

Bei den zurzeit definierten Pflichtaufgaben wurde durch das sogenannte Korridormodell ein „Angemessenheitsabschlag" vorgenommen, der dazu führt, dass die Kommunen und Landkreise ihre Aufgaben in einem Umfang von 320 Mio. Euro nicht finanziert bekommen. Dies impliziert, dass die nicht anerkannten Defizite im Bereich der Pflichtaufgaben der Landkreise in Höhe von derzeit 320 Mio. EUR ausschließlich aus bewusst unwirtschaftlichem Handeln resultieren. Dies ist auf das Schärfste zurückzuweisen.
Wie bekannt, werden im Bereich der Pflichtaufgaben durch das Korridormodell bei den Landkreisen lediglich 90 Prozent bzw. 85,5 Prozent der Defizite seitens des Landes bei der Ermittlung des Finanzbedarfs anerkannt. Davon sind Landkreise mit Sonderstatusstädten besonders betroffen, die eine Reduktion von 14,5 Prozent - gegenüber den 10 Prozent anderer Landkreise - hinnehmen müssen.

Die vorgenannte Kürzung des „angemessenen" Bedarfs führt dazu, dass die Einwohnergewichtung bei Landkreisen mit Sonderstatusstädten auf nur 71 Prozent pro Sonderstatusstadteinwohner reduziert wird. Parallel dazu erhalten die Landkreise mit Sonderstatusstädten nur eine reduzierte Kreisumlage, die zukünftig noch einmal vermindert werden soll. Und dies obwohl gerade die Landkreise mit Sonderstatusstädten deutlich höhere Pro-Kopf-Aufwendungen im Bereich der SGB II und SGB XII Leistungen haben.

	insgesamt	Stadt Gießen	Restkreis
Einwohner am 31.12.2013	253.820	77.733	176.087
SGB II:			
ermittelte Quote (Verteilung Aufwand auf Stadt und Restkreis im Jahr 2013)		52%	48%
Netto-Aufwand 2013	26.403.934	13.730.046	12.673.888
Pro-Kopf-Defizit	104,02	**176,63**	**71,98**
SGB XII:			
ermittelte Quote (Verteilung Aufwand auf Stadt und Restkreis im Jahr 2013)		38%	62%
Netto-Aufwand 2013 ohne Asyl (wegen Nichtanerkennung) und Grundsicherung (wegen Erstattung)	24.093.118	9.155.385	14.937.733
Pro-Kopf-Defizit	94,92	**117,77**	**84,83**

Das Land Hessen hat die notwendige Finanzausstattung der Kommunen und Landkreise anhand eines Rechenmodells ermittelt, das angelehnt ist, an das Rechenmodell des Landes Thüringens. Es berücksichtigt hierbei jedoch wesentliche Festsetzungen des Modells Thüringen nicht. So werden z. B. im Bereich der Pflichtaufgaben durch das Korridormodell bei Landkreisen lediglich 90 Prozent bzw. 85 Prozent der Defizite seitens des Landes bei der Ermittlung des Finanzbedarfs anerkannt, während das in Thüringen angewandte Rechnungsmodell 100 Prozent anerkennt.

Beim hessischen Korridormodell wird für alle Teilhaushalte das durchschnittliche Pro-Kopf-Defizit innerhalb der kommunalen Gruppe ermittelt. Dieser Durchschnitt gilt dann als akzeptierte Obergrenze. Jeder darüber liegende Aufwand wird als unwirtschaftlich deklariert und der anerkannte Bedarf wird auf den Durchschnitt „heruntergezogen". Es wird nicht hinterfragt, ob es für die überdurchschnittliche Pro-Kopf-Belastung objektive Gründe gibt, wie z.B. eine höhere Transferleistungsdichte im Bereich der sozialen Sicherung o.ä. Strukturelle

Unterschiede bleiben somit außer Acht. Damit wird eine weitere Vorgabe des Staatsgerichtshofs („unterschiedliche Bedarfslagen sind zu berücksichtigen") nicht umgesetzt.

Für den Landkreis Gießen führt das vorliegende KFA-Modell zu einem Minus von 10,3 Mio. EUR pro Jahr. In den ersten Jahren soll der Verlust durch einen Übergangsfonds abgemildert werden. Tatsächlich ist aber die Finanzierung des Übergangsfonds, so eine Aussage aus dem HMdF, noch nicht endgültig entschieden. Es wurde lediglich angemerkt, dass hierfür Rücklagen aus erhofften Steuermehreinnahmen 2014, Mittel aus der daraus resultierenden positiven Spitzabrechnung zugunsten der Kommunen, ungebundene Ausgabereste und Steigerungen des Stabilitätsansatzes zur Verfügung stehen. Einzelentscheidungen seien aber noch nicht getroffen. Das bedeutet: Es ist aus heutiger Sicht noch nicht mal klar, ob die Kürzungen von 10,3 Mio. EUR überhaupt „abgemildert" werden können.

Das Rechenmodell des Landes Hessen ist transparent zu machen, insbesondere auch im Hinblick auf die Festlegungen der Gewichtungen von nur 71 Prozent der Sonderstatusstadteinwohner, die zu erheblichen Verlusten für die Landkreise führen.

Schwierig für die Landkreise und ihre notwendigen Investitionen z. B. in Schulen ist die auch Absicht, dass besondere Finanzzuweisungen (Sonderlastenausgleiche) für Schulen, Sozialhilfe, Jugendhilfe und Grundsicherung wegfallen bzw. in den allgemeinen Finanzzuweisungen zugeschlagen werden sollen. Dies führt dazu, dass in den entsprechenden Produktbereichen diese besonderen Finanzzuweisungen nicht länger als Einnahmen bedarfsdeckend berücksichtigt werden. Mithin entstehen höhere Gesamtdefizite, die im Rahmen der finanziellen Mindestausstattung gedeckt werden müssen bzw. diese erhöhen. Die Deckung würde folglich im Rahmen der Schlüsselzuweisung erfolgen und keiner Zweckbindung unterliegen.

Folgen ergeben sich ggf. für die Umlagehebesätze, wenn die allgemeinen Zuweisungen nicht mehr anteilig im Produktbereich „Schulen" vereinnahmt werden dürfen. Es würde eine Deckungslücke im Produktbereich Schulen in Höhe von rd. 4,8 Mio. € entstehen. Dieser Betrag müsste dann zusätzlich aus der Schulumlage aufgebracht werden. Der Hebesatz für die Schulumlage wäre um rd. 2,8 Prozent anzuheben. Bei der anvisierten Angleichung der Kreisumlagehebesätze der

Sonderstatusstadt würde sich aber deren Kreisumlage weiter reduzieren und für den Landkreis ein Nachteil entstehen.

Problematisch ist aber vor allem der Wegfall der Allgemeinen Investitionspauschale und der Schulbaupauschale. Hier müsste zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Teil der Allgemeinen Finanzzuweisung auch künftig zur Finanzierung von Investitionen im Finanzhaushalt zu vereinnahmen – und zwar auch bei einem nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt.

Der Wegfall der besonderen Finanzzuweisungen sowie der Wegfall der Allgemeinen Investitionspauschale und der Schulbaupauschale würde Investitionen in den Schulbau, Kreisstraßen und Verwaltungsgebäuden kaum noch möglich machen und kann aufgrund der Erfordernisse, insbesondere von notwendigen Investitionen in Bildung und Infrastruktur nicht akzeptiert werden.

Im Urteil des Staatsgerichtshofs ist zu lesen, dass ein angemessener zusätzlicher Betrag für freiwillige Leistungen vorzusehen ist, der z. B. „mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann".
Beispielsweise hat das Land für den Produktbereich „05 Soziale Leistungen" einen Anteil von 3% geschätzt. Der HLT hat hier einen Anteil von 0,38 % ermittelt. Für den Landkreis Gießen beläuft sich der Anteil freiwilliger Leistungen im Produktbereich „Soziale Hilfen" sogar nur auf 0,16 Prozent.

Diese Diskrepanz zwischen der Einschätzung des Landes und der Ermittlung des HLT bezüglich des Verhältnisses Pflichtaufgaben/Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben muss aufgehoben werden. Das Land sollte seine Einschätzung aufgrund der Ermittlungen des HLT überprüfen.

Das Hessische Finanzministerium wird aufgefordert darzulegen, auf welche Weise es zukünftig dem Landkreis Gießen möglich sein soll, nach Abzug aller Tilgungsleistungen aus dem Kommunalen Schutzschirm, rund 200 Millionen Kassenkredite zu tilgen. Das Hessische Finanzministerium wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das mittel- und langfristige erhebliche Zinsrisiko eine zusätzliche Schieflage für den Haushalt des Landkreises Gießen bedeuten kann.

Nach wie vor stellt der Kreistag fest, dass Aufgaben, die per Weisung von den Landkreisen erfüllt werden (z.B. Asyl), zu 100 Prozent zu finanzieren sind. Dann (und nur dann) wäre eine Berücksichtigung des Bedarfs im KFA entbehrlich.

Finanzielle Auswirkungen:

Keine

Folgekosten: Keine

Sonstiges/Bemerkungen:

Mitzeichnung:

Dezernat I	Udo Liebich	Anita Schneider (Landrätin)
Organisationseinheit	Sachbearbeiter/in	Leiter der Organisationseinheit

Anita Schneider
(Landrätin)

Zustimmungsvermerk/Sichtvermerk:

Beschluss des _____
vom:
Die Vorlage wird – mit Zusatzbeschluss -
genehmigt - nicht genehmigt - zurückgestellt

Zur Beglaubigung