



Unser Zeichen:

DX 970.03 JD

Durchwahl:

(0611) 1702-12

E-Mail:

dieter@hess-staedtetag.de

Datum:

07.09.2013

Analyse zum Urteil des Staatsgerichtshofs im kommunalen Grundrechtsklageverfahren P.St. 2361 Stand: 07. September 2013¹

I. Das Urteil - der hessische Finanzausgleich ist verfassungswidrig

1. Die unmittelbar wirkenden Vor- und Nachteile des Urteils

2. Die Finanzausstattungsgarantie

3. Grundsätzlich zur Wirkung der Bedarfsanalyse

3.1 Das bahnbrechende neue Element im hessischen Finanzausgleichsrecht

3.2 Neues Verfahrensrecht stärkt zunächst die Kommunen

3.3 Das Ende des tradierten hessischen Finanzausgleichsrechts

4. Bedarfsanalyse

4.1 Bedarfsanalyse bringt Land zunächst in die Defensive

4.2 Kommt eine kontinuierlich fortzuschreibende Datenbank für den kommunalen Bedarf?

4.3 Bedarfsanalyse darf Land keinen Zugriff auf kommunale Steuererträge erlauben

4.4 Zuweisungen dürfen nicht beherrscht werden von Zweckbestimmungen

¹ Die Analyse ist auf ihrem Stand vom 1.7.2013 Grundlage für eine erste Bewertung, die Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages in ihrer Sitzung am 4.7.2013 abgegeben haben. Die Diskussion über die Folgerungen des Staatsgerichtshof-Urteils befindet sich noch am Anfang. Der Beschlussvorschlag stellt daher auf erste Erkenntnisse ab. Der Text dieser Analyse vom 1.7.2013 ist am 15.7.2013 redaktionell mit minimaler Textänderung angepasst worden und am 16.7.2013 auf der Internetseite des Hessischen Städtetages veröffentlicht worden.

Der Hessische Städtetag wird diese Analyse ständig forschreiben.

II. Neuordnung des Finanzausgleichs in Hessen zum 01.01.2016

1. Einleitung

2. Der vertikale Finanzausgleich

- 2.1 Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung
- 2.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben
- 2.3 Sozialaufwendungen
 - 2.3.1 Bestand und Bedarf anhand der Sozialaufwendungen 2010
 - 2.3.2 Weitere Bedarfe

3 Horizontaler Finanzausgleich

- 3.1 Horizontaler Wirkung der Zuweisungen
- 3.2 Umlagen
 - 3.2.1 Umlagen im Allgemeinen
 - 3.2.2 LWV-Umlage
 - 3.2.3 Krankenhausumlage
 - 3.2.4 Kreisumlage
 - 3.2.5 Schulumlage
 - 3.2.6 Kompensationsumlage

III. Dokumentation der Sichtweisen

1. Die interne Diskussion des Hessischen Städtetages
2. Die Position des Landes Hessen
3. Die gemeinsamen Positionen der kommunalen Spitzenverbände in Hessen
4. Die Position der anderen Spitzenverbände in Hessen
5. Die Position des Deutschen Städtetages

IV. Der Vergleich mit anderen Bundesländern

1. Bedarfsanalyse, Gleichmäßigkeitgrundsatz, tradierte Systeme
2. Wirkungen der Bedarfsanalyse nach thüringischem KFA:
3. Das sachsen-anhaltische Finanzausgleichsrecht

I. Das Urteil - der hessische Finanzausgleich ist verfassungswidrig

1. Die unmittelbar wirkenden Vor- und Nachteile des Urteils

Sogleich nach der Urteilsverkündung richtete sich der erste Blick auf die ebenso klare wie einfache Argumentationsführung des Gerichts: Das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011, einst in Kraft gesetzt zum 1.1.2011, ist verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber nicht zuvor den kommunalen Finanzierungsbedarf umfassend und transparent ermittelt hatte.

Damit hat der Staatsgerichtshof eindrucksvoll eine Entscheidung des Landesgesetzgebers für verfassungswidrig erklärt, gegen die im Jahr 2010 die kommunale Familie nachdrücklich gekämpft hatte – bis hin zu der historisch einmaligen Demonstration aller drei kommunalen Spitzenverbände vor dem hessischen Landtag.

Das Urteil reicht weiter, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Der Staatsgerichtshof hat

- dem kommunalen Begehr folgend das Finanzausgleichsänderungsgesetz gekippt, das die bis zum Jahr 2010 geltende Rechtslage verändert hat.
- ohne entsprechendes kommunales Begehr wichtige Säulen des über Jahrzehnte bestehenden hessischen Finanzausgleichssystems einstürzen lassen. Nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs ist es mit der hessischen Verfassung nicht zu vereinbaren, dass der Gesetzgeber Ausgleichsleistungen an die Kommunen vorsieht, ohne den realen Bedarf zu analysieren. Den lediglich arithmetisch hergeleiteten Bedarf nach bisher geltendem Recht sieht der Staatsgerichtshof nicht als Grundlage für die Finanzverteilung kommunaler Mittel an.

Nachteil des Urteils: Es bleibt offen, in welcher Höhe das Land seine Kommunen hätte ausstatten müssen. Da das Land die erforderliche Bedarfsanalyse nicht erstellt hat, kann derzeit niemand nachmessen, ob das Land

- den Entzug rechtfertigen kann,
- gar noch mehr entziehen dürfen
- oder, wie es anzunehmen ist, ob der Entzug ein massiver Verstoß gegen die Finanzausstattungsgarantie der Hessischen Verfassung ist.

Augenfälliger Nachteil des Urteils: Obwohl der Landtag ein verfassungswidriges Gesetz verabschiedet hat, darf das Land weiterhin den Kommunen für die Jahre 2011 bis 2015 einen Betrag von insgesamt fast zwei Milliarden Euro entziehen, also gut 10 Prozent der in dieser Zeit bereitstehenden Finanzausgleichsmasse. Dieser Zeitraum ist fast deckungsgleich mit der Wahlzeit der aktuellen Stadtverordnetenversammlungen, die vom 1.4.2011 bis zum 31.3.2016 reicht. Die für diese Zeit gewählten Stadtverordneten müssen für nahezu ihre gesamte Wahlzeit mit den verfassungswidrig verminderten Steuererträgen ihrer jeweiligen Stadt auskommen.

2. Die Finanzausstattungsgarantie

Die hessischen Kommunen können nach Staatsgerichtshof aus der Verfassung ableiten, dass sie einen Anspruch auf Finanzausstattung gegenüber dem Land haben (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Hessische Verfassung)

Finanzausstattungsgarantie	Aufgabenbezug	Finanzkraft des Landes
Finanzielle Mindestausstattung	<ul style="list-style-type: none">• Übertragene Aufgaben/Weisungsaufgaben• Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben• Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben	Unabhängig von der Finanzkraft des Landes
Angemessene Finanzausstattung	Weitergehender Anspruch auf Finanzausstattung	Abhängig von der Finanzkraft des Landes

Dabei unterscheidet der Staatsgerichtshof zwischen der Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung.²

Zur finanziellen Mindestausstattung zählt der Finanzbedarf für die Pflichtaufgaben der Kommunen.

² Urteil S. 25

Der Staatsgerichtshof definiert diese Pflichtaufgaben nicht näher. Man wird aber darunter sowohl die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (im Sinne des § 3 HGO) wie auch Weisungs- und Auftragsangelegenheiten (im Sinne des § 4 HGO) zu zählen haben.³

Zur Mindestausstattung zählt auch ein „Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“. „Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.“⁴

Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung.⁵

Die Mindestausstattung der Kommunen muss das Land unabhängig davon gewähren, wie groß seine eigene Finanzkraft ist⁶: Ausdrücklich von der Finanzkraft abhängig ist nur der „weitergehende“ Anspruch auf Finanzausstattung.⁷

Der Gesetzgeber muss zudem einen angemessenen zusätzlichen Beitrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben vorsehen, der zum Beispiel mit einem Prozentsatz für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann. Ob der Staatsgerichtshof den Prozentsatz für die Mindestausstattung vorschlägt oder für die angemessene Finanzausstattung, bleibt allerdings offen⁸.

³ Zu untersuchen wird sein, ob sich die zusätzlichen Aufgaben der Sonderstatusstädte (§ 4a HGO) hier einreihen lassen.

⁴ Vgl. nur die Nachweise bei Alexander Cordes, Ulrike Hardt, Daniel Schiller, Hendrik Thiel - Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (NIW), September 2012, Hannover. „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen“, Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums; S. 15 ff. mit weiteren Nachweisen insbesondere zur Rechtsprechung

⁵ Urteil S. 25

⁶ siehe Leitsatz 2, Urteil S. 25

⁷ Das Urteil des Staatsgerichtshofs enthält eine kleine Unschärfe. Im Zusammenhang mit der Frage, welche Auswirkungen es hätte, hätte sich die Steuerverbundmasse in den letzten Jahren zu Gunsten der Kommunen verschoben, will der Staatsgerichtshof dies nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie beurteilen (Urteil S. 32). Diese Vorgabe ist natürlich richtig, soweit es um die den Kommunen angemessene Finanzausstattung ginge. In der eigenen Festlegung des Staatsgerichtshofs ändert aber eine Veränderung des Steueraufkommens zugunsten der Kommunen nie etwas an der Mindestgarantie kommunaler Finanzausstattung.

⁸ Vgl. Urteil S. 28

3. Grundsätzlich zur Wirkung der Bedarfsanalyse

3.1 Das bahnbrechende neue Element im hessischen Finanzausgleichsrecht

Der eigentliche Grund für das Scheitern des Gesetzgebers liegt darin, dass er verfahrensrechtliche Mindestanforderungen nicht beachtet hat⁹ Er hat es unterlassen, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel realitätsgerecht zu ermitteln und nachvollziehbar einzuschätzen¹⁰. Er hat den Bedarf der Kommunen, der sich aus dem Delta zwischen Finanzkraft und Aufgabenbelastung ergibt, nicht nachvollziehbar ermittelt und somit auch selbst nicht gekannt.¹¹

Nur wenn der Gesetzgeber diese Fakten kennt, ist er aber imstande, der Verfassung gemäß die Finanzen in einem gerechten, transparenten und rationalen System zu verteilen.

Der Gesetzgeber unterliegt insofern einer „Beobachtungspflicht“ und muss gegebenenfalls nachbessern.¹²

Diese verfahrensrechtlichen Anforderungen steigert der Staatsgerichtshof noch.

Das Gericht berücksichtigt an Gründen des Gesetzesgebers ausschließlich, was der Gesetzgeber schon in das Gesetzesverfahren eingebracht hatte. Was der Gesetzgeber dort nicht eingeführt hat, darf er später nicht mehr zur Begründung nachschieben.¹³

3.2 Neues Verfahrensrecht stärkt zunächst die Kommunen

Damit baut der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber nicht nur sehr hohe Hürden, will dieser seinen Bedarfsermittlungs- und Darlegungspflichten nachkommen. Der Staatsgerichtshof stärkt auch sehr die Rolle der Kommunen innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Diese können in jedem Verfahrensschritt beobachten und einfordern, dass der Gesetzgeber die vom Staatsgerichtshof geforderten Verfahrenspflichten erfüllt.

⁹ Urteil, S. 26

¹⁰ Urteil, S. 27

¹¹ Urteil, S. 27

¹² Urteil, S. 27

¹³ Urteil, S. 29

Es spricht viel dafür, dass der Gesetzgeber diese Verfahrensgrundsätze des Staatsgerichtshofs nicht nur zu beachten hat, wenn es um das Finanzausgleichsgesetz im engeren Sinne geht. Beachten muss er diese Grundsätze vielmehr in jedem Gesetzgebungsverfahren, in dem kommunale Finanzmittel berührt werden. Denn jede seiner diesbezüglichen Regelungen wirkt sich auf den aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Kommunen aus.

Die Bedarfsermittlungs- und Darlegungspflicht beschreibt der Staatsgerichtshof sehr präzise. Der Gesetzgeber muss¹⁴

- seine wesentlichen Ermittlungsergebnisse in die Gesetzesmaterialien aufnehmen,
- wenn er aus bereits vorhandenen Daten etwas folgert, sowohl die bereits vorhandenen statistischen Daten, seine Folgerungen daraus und die Berücksichtigung bei seiner Entscheidung benennen,
- alle seine Gründe in das Gesetzesverfahren einbringen.

3.3 Das Ende des tradierten hessischen Finanzausgleichsrechts

Der Staatsgerichtshof begnügt sich nicht damit, die ab 2011 geltenden Vorschriften, die den massiven Mittelentzug zur Folge hatten, für unvereinbar mit der Verfassung zu erklären. Mit der Einführung der Bedarfsermittlungspflicht wälzt er auch das bis dahin jahrzehntelang geltende hessische Finanzausgleichssystem um.¹⁵

Quintessenz des Staatsgerichtshofs: Da sich das bisherige Verteilungsverhältnis der im Land verbleibenden Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen nur als „allgemein akzeptiert“ und somit „richtig“ oder „angemessen“ herausgebildet habe, kann es vor der Bedarfsermittlungspflicht nicht bestehen.¹⁶

In der Tat haben sich Land und Kommunen in den letzten Jahrzehnten über die richtige Finanzmittelverteilung Jahr für Jahr teils sehr, teils weniger heftig gestritten. Das System einer eher arithmetischen, manche sagen auch „fiktiven“ Bedarfsermittlung anhand von

¹⁴ Urteil, S. 28/29

¹⁵ Siehe aber unten 3.1.5: Welche Veränderungen die Bedarfsanalyse im hessischen System am Ende bewirkt haben wird, ist nach den Erfahrungen des „Referenzlandes“ Thüringen sehr offen.

¹⁶ Vgl. Urteil, S. 30

Kennzahlen haben aber weder Land noch Kommunen all die Jahre grundlegend in Frage gestellt.

Zwar hat gerade der Hessische Städtetag Ansätze für eine Bedarfsermittlung genannt, etwa bei der Bemessung der Leistung, welche die Sonderstatusstädte zur Entlastung der Kreisgemeinschaft erbringen. In seinen Grundfesten lebte aber das bisherige Finanzausgleichssystem zumindest bis zum „360-Mio.-Euro-Entzug“ im allgemeinen Konsens.

4. Bedarfsanalyse

4.1 Ausgabe entspricht dem Bedarf

Der Grundsatz der Bedarfsanalyse lautet nach gemeinsamer Überzeugung der gemeindlichen Spitzenverbände: Was die hessischen Kommunen für ihre

- Pflichtaufgaben
- Freiwilligen Ausgaben

ausgeben, dessen bedürfen sie auch.

Mit anderen Worten: Ausgabe entspricht (mindestens) Bedarf.

Die Feststellung ist folgerichtig angesichts der gesetzestreuen Finanzführung der hessischen Kommunen.

Sie gestalten (planen und führen aus) ihre Haushalte sparsam und wirtschaftlich.

Zudem kontrollieren die Rechtsaufsicht und örtliche Prüfung sie in ihrem Haushaltsgefahren.

Basis für die Feststellung ist die amtliche Statistik (HSL): Mit der Feststellung der amtlichen Ausgaben ist zugleich geklärt, welche Ausgaben (mindestens) dem Bedarf entsprechen.

Legt der Gesetzgeber die amtliche Statistik zugrunde und legt er die daraus ersichtlichen Ausgaben der Kommunen für die Bedarfsermittlung zugrunde, so handelt er seiner Pflicht entsprechend.

StGH-Urteil, S. 27:

Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

Die Pflicht des Gesetzgebers, die erforderlichen Daten darzulegen oder beizubringen, beschreibt das Urteil an anderer Stelle noch deutlicher:

StGH-Urteil, S. 29:

... der Aufforderung des Staatsgerichtshofes, Zahlen bzw. Unterlagen über den Finanzbedarf der Kommunen vorzulegen, die den angegriffenen Normen zugrunde gelegen haben, ist der Antragsgegner nicht nachgekommen.

Für die Feststellung des Finanzbedarfs hat der Gesetzgeber eine Darlegungs- und eine Beweispflicht:

StGH-Urteil, S. 27:

... Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.

Das Land mag einwenden, der Staatsgerichtshof lege es mit seinem Urteil nicht darauf fest, die nach der amtlichen Statistik ermittelten kommunalen Ausgaben mit der kommunalen Aufgabenbelastung im Rahmen gleichzusetzen.

Das mag richtig sein. Nachstehend wird aber deutlich, wie schwer das Land es haben wird, dem Urteil gerecht werdende alternative Pfade zu beschreiten.

So muss das Land sich zur Analyse der Aufgabenbelastung nicht ausschließlich auf die amtliche Statistik stützen. Dies gilt zumal deshalb, weil auch als kommunaler Sicht nicht abschließend zu bewerten ist, ob sich alle Fragen der Aufgabenbelastung aus der amtlichen Statistik alleine ermitteln lassen. Soweit die Statistik kameral geführt ist, kann sie unter Umständen Lücken für die Erfassung von Abschreibungen pp. ergeben. Hier sind sicherlich Anpassungen erforderlich, etwa in Gestalt von Hilfsgrößen.

Zur Bemessung der freiwilligen Aufgaben können wir ohne weiteren Kommentar auf das Urteil verweisen:

StGH-Urteil, S. 28:

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.

Natürlich muss der Gesetzgeber bei der Ableitung des Finanzbedarfs auch den explizit gesetzten Anforderungen des Staatsgerichtshofs genügen:

StGH-Urteil, S. 28 f.:

Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.

Unseres Erachtens dürfte es nicht möglich sein, außerhalb der Daten amtlicher Statistik zu einer nachvollziehbaren, qualitätsgesicherten und den Anforderungen des StGHUrteils

genügender Bedarfsanalyse zu gelangen.

Klar ist auch, dass der Gesetzgeber nicht der kommunalen Aufgabenbelastung solche Aufwendungen (Ausgaben) zurechnen muss, die nicht dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.

StGH-Urteil, S. 33:

... Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

Hieraus folgt, dass der Landesgesetzgeber die Aufwendungen benennen muss, die seiner Meinung nach nicht sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Er muss darlegen und begründen, warum sie den entsprechenden Anforderungen nicht genügen und dies im Bestreitensfall auch beweisen.

Dabei kann das Land keineswegs damit gehört werden, eine Kommune handele unwirtschaftlich, weil eine andere Kommune „dieselbe“ Leistung zu geringeren Kosten erbringe. Je nach Rahmenbedingungen kann eine Gemeinde, die eine Leistung für 800 Euro/EW erbringt unwirtschaftlicher handeln als eine Gemeinde, die unter ihren Rahmenbedingungen die Leistung für 1.000 Euro/EW schafft.

Diese Ausführungen gelten auch für den weiteren Spielraum, den das StGH-Urteil dem Gesetzgeber einräumt:

StGH-Urteil, S. 33:

Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert....

Der im Urteil verwendete Begriff der Wirtschaftlichkeit verlangt nach allgemeinem Verständnis gerade nicht nach einem Handeln mit dem geringsten Aufwand. Entscheidend ist vielmehr, dass die Gemeinde unter Einsatz geringstmöglicher Mittel den größtmöglichen Nutzen erzielt. Am wirtschaftlichsten verhält sich also nicht, wer am wenigsten ausgibt.

Welche Aufwand/Nutzen-Relation angemessen ist, obliegt in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts der Einschätzung der verantwortlichen kommunalen Organe. Auszuklammern wäre demgemäß nur ein nachweisbar schlechthin unvertretbarer

Verbrauch öffentlicher Mittel.

StGH-Urteil, S. 34:

Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf ermitteln.

Auch wenn der Gesetzgeber bestimmte Kommunen als statistische „Ausreißer“ identifizieren will, muss er dies darlegen und beweisen. Dabei wird er als erstes eine konsensfähige Definition dessen erbringen müssen, was ein „Ausreißer“ überhaupt ist. Eine Kommune, deren signifikant über dem Durchschnitt liegenden Aufwendungen auf entsprechenden Rahmenbedingungen beruhen, ist kein „Ausreißer nach oben.“ Das StGH-Urteil setzt dem Gesetzgeber also selbst dort Grenzen, wo es ihm gewisse Erleichterungen verschafft. Wann immer das Land von der Feststellung „Ausgabe entspricht Bedarf“ abweichen will, muss es – transparent und nachprüfbar – darlegen und beweisen.

Dabei steht der Staatsgerichtshof in allen Fragen bereit, zu prüfen, ob das Land die von ihm gesetzten Kriterien eines verfassungskonformen Verfahrens auch eingehalten hat

4.2 kontinuierlich fortzuschreibende Datenbank für den kommunalen Bedarf?

Die hessischen Kommunen müssen damit rechnen, dass das Land im Zuge seiner Bedarfsanalyse eine Datenbank erstellt, in der es nach den Maßgaben des Staatsgerichtshofs sämtliche kommunale Aufgaben auflistet,

- eingeteilt zumindest nach den Kriterien „übertragen“, „pflichtig“, „freiwillig“
- untergliedert zumindest nach Aufgabenträgern „kreisfreie Städte“, „kreisangehörige Städte und Gemeinden“ und „Landkreise“.

Zugleich wird das Land in einer solchen Datenbank wohl festhalten, welche Deckungsmittel den Kommunen zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen.

Zu erwarten steht, dass das Land diese Datenbanken überwacht und anpasst

- an allgemeine Entwicklungen wie Veränderungen des Bedarfs zur Erfüllung der Aufgaben (zum Beispiel im Falle einer Steigerung der zu betreuenden Kinder in Kitas, im Falle einer Verringerung der Zahlen von SGB-II-Beziehern),
- gesetzlich veranlasste Bedarfsänderungen.

Gehen wir davon aus, dass die Anforderungen des Staatsgerichtshofs an den Gesetzgeber, nachvollziehbare und transparente Daten für den kommunalen Bedarf zu ermitteln, auch hier gilt. Dann dürfen wir erwarten, dass die Datenbank ständig transparent auch den Kommunen zur Verfügung steht – auch außerhalb von Gesetzgebungsverfahren.

Verändert das Land die Datenbank, pflegt es damit nicht einfach nur statistisches Material ein. Seine Pflege der Datenbank verknüpft es zwangsläufig mit wertenden Entscheidungen. Damit müssen die Kommunen jederzeit mitsprechen dürfen, wenn das Land die Datenbank ändert.

Die Feststellung des Staatsgerichtshofs, es sei keine Verpflichtung oder Obliegenheit der kommunalen Spitzenverbände, eine Bedarfsanalyse zu erstellen¹⁷, ist zwar durchaus folgerichtig und angemessen. Denn es ist nun einmal so, dass der Gesetzgeber zur Entscheidung berufen ist und der Staatsgerichtshof ihm daher die logisch folgende Pflicht auferlegt, seine Entscheidung mit einer Bedarfsanalyse sorgfältig und transparent vorzubereiten.

Es würde aber die Rollen unangemessen und so vom Staatsgerichtshof nicht gewollt verteilen, wenn die Kommunen bei Gestaltung und Pflege dieser Bedarfsanalyse-Datenbank nicht einmal ein Mitwirkungsrecht hätten.

¹⁷ Urteil, S. 35

4.3 Bedarfsanalyse darf Land keinen Zugriff auf kommunale Steuererträge erlauben

Das System der Bedarfsanalyse darf nicht dazu führen, dass das Land zukünftig mittelbar oder unmittelbar darüber (mit-)bestimmt, wie die kommunalen Steuererträge zu verwerten sind.

Im gegenwärtigen System lässt das Land grundsätzlich die Steuererträge der Kommunen unberührt. Es greift zwar ausnahmsweise in die kommunalen Steuern ein, um damit Umlagen innerhalb der kommunalen Aufgabenträger zu finanzieren und bemisst zum Teil nach der Steuerkraft auch die Ansprüche der Kommunen im kommunalen Finanzausgleichssystem.

Das kommunale Ausgleichssystem setzt aber auf den Steuern auf. Im schlimmsten Fall bekommt eine Kommune über ihre Steuern hinaus keine weiteren (Schlüssel-)Zuweisungen.

Wird bei einer Bedarfsanalyse der kommunale Bedarf festgestellt, so werden sämtliche Deckungsmittel der Stadt sämtlichem städtischen Bedarf gegenübergestellt. Die Gefahr besteht, dass das Land insofern über die kommunalen Steuern disponiert, als es kommunale Steuererträge einfach zu Deckungsmitteln für bestimmte Finanzbedarfe zuordnet.

Nur ein Beispiel: Was geschieht etwa, wenn der Bedarf unterhalb der Steuererträge liegt?

4.4 Zuweisungen dürfen nicht beherrscht werden von Zweckbestimmungen?

Wird der reale Finanzbedarf zum Maßstab der Finanzverteilung, so muss es dennoch dabei bleiben, dass das Land Finanzmittel frei von (Bedarfs-)Zweckbestimmungen zuweist.

Da der reale Bedarf künftig zentraler Maßstab der Finanzverteilung wird, könnte jemand auf die Idee kommen, dass die Kommunen für jeden zugewiesenen Euro auch nachweisen müssen, dass sie ihn „bedarfsgerecht“ ausgegeben haben. Streng genommen ließe sich nur so ermitteln, dass das Finanzausgleichssystem der Bedarfsanalyse folgend den Bedarf deckt, den das Land all seinen Zuweisungen zugrunde legen muss.

Dies darf aber keinesfalls das Ergebnis sein: Die Kommunen wollen und sind darauf angewiesen, dass sie auch künftig „freies“, sprich nicht mit Zweckbindung überwiesenes Geld in ihren Kassen vorfinden.

Es daher zunächst empirisch beruhigend, dass etwa das thüringische Finanzausgleichsgesetz nach wie vor Schlüsselzuweisungen kennt, obwohl sein Verfassungsgericht ganz ähnliche Vorgaben für die Bedarfsermittlung gesetzt hat wie jetzt der Hessische Staatsgerichtshof.

II. Neuordnung des Finanzausgleichs in Hessen zum 01.01.2016

1. Einleitung

2. Der vertikale Finanzausgleich

2.1 Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung

2.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben Einzelne Lasten im vertikalen Finanzausgleich

2.3 Sozialaufwendungen

2.3.1 Bestand und Bedarf anhand der Sozialaufwendungen 2010

Ein streitiger Punkt zwischen Land und Kommunen wird sich voraussichtlich entzünden, wenn aus dem Bestand an Aufwendungen der Bedarf an Aufwendungen zu ermitteln ist. Machen wir das Problem deutlich an den Sozialausgaben 2010 in Hessen, gegliedert nach Kreisen (kreisfreien Städten und Gesamtkreisen):

Tabelle 1 zu Sozialausgaben 2010¹⁸:

KOMMUNEN	EW	Sozialausgaben 2010	Je EW
KREISFREIE	1.405.526	-1.493.933.700	-1063
KREISANGEHÖRIGE	4.656.157	-825.194.835	-177
LANDKREISE	4.656.157	-1.320.775.659	-284
STÄDTE und GEMEINDEN	6.061.683	-2.319.128.535	-383
KREISFREIE und KREISE	6.061.683	-2.814.709.359	-464
GESAMTKREISE	4.656.157	-2.145.970.494	-461
ALLE	6.061.683	-3.639.904.194	-600
LWV		6.061.683	-1.004.748.903
			-166

Tabelle 2¹⁹

¹⁸ Die Daten basieren auf der Finanzstatistik (kameral Einzelplan 4), erfasst vom Hessischen Statistischen Landesamt. Die Daten von 2010 sind derzeit noch die jüngsten, die dem Hessischen Städtetag zur Auswertung vorliegen. Die Einwohnerzahlen liegen noch „vor Zensus“, müssten also nach ZENSUS Mai 2011 leicht nach unten korrigiert werden.

¹⁹ Die Daten basieren auf der Finanzstatistik (kameral Einzelplan 4), erfasst vom Hessischen Statistischen Landesamt. Die Daten von 2010 sind derzeit noch die jüngsten, die dem Hessischen Städtetag zur Auswertung vorliegen. Die Einwohnerzahlen liegen noch „vor Zensus“, müssten also nach ZENSUS Mai 2011 leicht nach unten korrigiert werden.

	2010 Komm. Sozausg. je EW	2010				
1	FRANKFURT	-1.301	Je EW	Je EW	RANG	RANG
2	OFFENBACH	-972	Gem.	Lkrs.	Gem.	Lkrs.
3	WIESBADEN	-866				
4	DARMSTADT	-823				
5	KASSEL	-752				
6	Groß-Gerau	-584	-237	-347	3	1
7	Offenbach Kreis	-535	-212	-323	5	2
8	Main-Taunus	-525	-249	-276	2	13
9	Gießen	-524	-209	-315	6	5
10	Marburg-Biedenkopf	-504	-235	-269	4	15
11	Hochtaunus	-496	-269	-227	1	20
12	Lahn-Dill	-468	-173	-295	7	11
13	Darmstadt-Dieburg	-465	-168	-297	9	8
14	Main-Kinzig	-459	-159	-300	11	7
15	Rheingau-Taunus	-450	-168	-282	8	12
16	Bergstraße	-440	-144	-295	14	10
17	Limburg-Weilburg	-439	-133	-305	16	6
18	Wetterau	-433	-165	-268	10	17
19	Werra-Meißner	-427	-109	-318	21	3
20	Vogelsberg	-426	-111	-315	20	4
21	Hersfeld-Rotenburg	-424	-127	-297	17	9
22	Fulda Kreis	-424	-156	-268	12	16
23	Odenwald	-388	-115	-272	19	14
24	Schwalm-Eder	-381	-135	-246	15	18
25	Waldeck-Frankenberg	-362	-123	-239	18	19
26	Kassel Kreis	-332	-150	-182	13	21

Legt man die vorstehende Tabelle zugrunde, so lässt sich leicht eine "Gesetzmäßigkeit des Bedarfs" ableiten:

- Der Bedarf ist in den Großstädten höher als in den Gesamtkreisen (Landkreise plus jeweilige kreisfreie Städte). Alle fünf Großstädte rangieren vor allen 21 Gesamtkreisen.
- Noch zu belegen: Je höher die Mieten, desto höher der Bedarf an Sozialausgaben – je höher die Löhne, desto höher der Bedarf an Sozialausgaben, je höher der Sozialindex, desto höher die Sozialausgaben.

Legt man diese den "Bedarf tragende Indizes" zugrunde, so ist es nur folgerichtig, die tatsächlichen Aufwendungen gleich dem Bedarf zu setzen. Die beträchtlichen Unterschiede in den Sozialaufwendungen von 332 Euro je EW im Gesamtkreis Kassel zu

den Aufwendungen der Stadt Frankfurt mit 1.301 Euro je EW lassen sich durch die "Bedarf tragenden Indizes" erklären, ja sie werden logisch und folgerichtig.

Daher müssen alle Versuche scheitern, die zu Lasten der Kommunen bestands- und bedarfsfremde Indizes einführen wollen.

So wären ungeeignet als Bedarf tragende Indizes:

Der Durchschnittswert aller Sozialaufwendungen je Einwohner (im Jahr 2010 600 Euro/EW). Würde man für alle Kommunen diesen Wert als Durchschnittsgröße anerkennen, so käme man zwar bei der Gesamtbelastung aller Kreise (kreisfreie Städte und Gesamtkreise) zu dem zutreffenden Ergebnis Bestandsaufwand = Bedarf. Versagen würde dieses System aber bei der Ermittlung des Bedarfs jedes einzelnen Kreises. Gemessen am Durchschnittswert liegt der Bedarf etwa der Stadt Offenbach am Main mit 972 Euro/EW deutlich über dem Durchschnitt, während der Bedarf etwa des Schwalm-Eder-Kreises mit 381 Euro/EW deutlich niedriger ist als der Durchschnittsbetrag.

Zu völlig falschen Ergebnissen führt es, wenn man die niedrigsten Aufwendungen mit optimaler Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gleichsetzt und die Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen dann noch zur Benchmark aller übrigen Kommunen ansetzt.

So ist aber der Freistaat Thüringen für sein ab 2013 wirksames Finanzausgleichsgesetz vorgegangen. Er hat die Durchschnittsaufwendungen der jeweils drei Gebietskörperschaften mit den niedrigsten Aufwendungen für bestimmte Aufgabensegmente (z. B. SGB II, SGB XII pp.) als Benchmark für die Aufwendungen aller übrigen Kommunen angesetzt.

Würde man dieses Modell auf die Sozialausgaben in Hessen übernehmen, käme wie folgt heraus: Der Durchschnittswert der drei "günstigsten" Gesamtkreise Schwalm-Eder (381 Euro/EW), Waldeck-Frankenberg (362 Euro/EW) und Kreis Kassel (332 Euro/EW) müssten zugrunde gelegt werden. Als Bedarfswert wäre der Durchschnittswert dieser drei Gesamtkreise (356 Euro/EW) Benchmark für alle übrigen Gebietskörperschaften. Ein nicht zu vertretendes Ergebnis, weil an Bedarfswert allein die arithmetisch günstigste Zahl gewertet werden würde, die aber weit entfernt vom realen Bedarf der meisten Kommunen liegt.

In Frankfurt am Main etwa wäre die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben im Bereich der Sozialaufwendungen eben nicht mit 356 Euro/EW zu schaffen, sondern mit einem Saldo, der um 939 Euro höher liegt (1.301 Euro/EW).

Hier wäre nicht nur der Bedarf der 26 Kreise falsch berechnet, sondern daraus folgend auch der Gesamtbedarf aller Kommunen unzutreffend unterbewertet. Dagegen werden sich, so steht zu erwarten, alle Kommunen in Hessen zur Wehr setzen.

2.3.2 Weitere Bedarfe

3 Horizontaler Finanzausgleich

3.1 Horizontaler Wirkung der Zuweisungen

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs zum „horizontalen Finanzausgleich“ ist klar: In seinen Leitsätzen heißt es:²⁰

„Die Bedarfsermittlungspflicht erstreckt sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.“

Dieser Text findet sich nahezu wortgleich auch in der Urteilsbegründung.²¹

Diese Feststellung des Staatsgerichtshofs ist auch folgerichtig. Da der Bedarf der Kommunen umfassend und vollständig im vertikalen Verhältnis zu ermitteln ist, ist er denklogisch zugleich im horizontalen Verhältnis ermittelt.

Wird etwa der Bedarf für die Mindestausstattung ermittelt, den die Schulträger für Schulbauinvestitionen haben, wird zugleich der Bedarf ermittelt, den die umlageberechtigten Schulträger von den kreisangehörigen Kommunen fordern dürfen. Es lässt sich kein Fall finden, demzufolge der Bedarf für Schulbauinvestitionen im Verhältnis Schulträger zu Land, also vertikal, von dem Bedarf im Verhältnis Schulträger zu kreisangehöriger Kommune abweichen könnte.

Dasselbe gilt etwa auch für den Landeswohlfahrtsverband. Er kann von den Kreisen (kreisfreien Städten und Landkreisen) nur das als Bedarfsfinanzierung – durch LWV-Umlage – verlangen, was zuvor im Verhältnis Land zu LWV als Bedarf im vertikalen Verhältnis ermittelt worden ist.

Dieser Feststellung widerspricht es nicht, wenn der Staatsgerichtshof annimmt, in seiner Entscheidung gehe es primär nicht um die horizontale Verteilung.²² Denn das ist logisch: Für die Entscheidung des Staatsgerichtshofs war maßgeblich nur das vertikale Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Für das Urteil kommt es auf die horizontale Verteilung gar nicht an.

²⁰ Urteil Leitsatz Nr. 3, Satz 4

²¹ Urteil, S. 28

²² So Urteil, S. 34

Denn die vertikale Verteilung der Finanzmittel bestimmt das Verhältnis der Finanzverteilung des Landes zur Gesamtheit seiner Kommunen und ist etwas prinzipiell anderes als die Finanzverteilung der Kommunen untereinander.

Folgerichtig kann dann der Staatsgerichtshof – wie aus dem Urteil hervorgeht – offen lassen, ob auch die horizontale Verteilung verfassungswidrig ist. Dies, obwohl er die Bedarfsermittlungspflicht ausdrücklich auf den horizontalen Ausgleich bezieht, was in der Logik des Urteil auch die Verfassungswidrigkeit des gegenwärtigen horizontalen Finanzausgleichs nach sich ziehen müsste.

Der Hessische Städtetag darf sich daher auf die Argumentation des Staatsgerichtshof-Urteils stützen, wenn er von den umlageberechtigten Körperschaften ebenso eine Bedarfsanalyse gegenüber den umlageverpflichteten Gebietskörperschaften fordert, wie er dies vom Land verlangen kann. Wie schon ausgeführt: Dieser Bedarfsnachweis wird den umlageberechtigten Gebietskörperschaften ja alleine dadurch sehr erleichtert, dass schon im Verhältnis Kommune – Land vertikal der Bedarf ermittelt worden sein muss.

Denn wenn zum Zwecke der Bemessung des vertikalen Ausgleichs zwischen Land und Kommunen alle kommunalen Aufgaben erfasst werden, dann werden auch die einem horizontalen Ausgleich unterliegenden Bedarfe zwangsläufig mit erfasst. Die Bedarfsanalyse liegt dann schon vor und kann je nachdem für horizontale oder vertikale Finanzverteilung eingesetzt werden.

Dabei sind die Auswirkungen zum einen auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise und zum anderen auf die jeweiligen Anteile der kreisangehörigen Städte und Gemeinden am Kreisumlagebedarf der Landkreise zu berücksichtigen. Gerade Mittelzentren im ländlichen Raum sind oft gegenüber dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach ihrer Stellung im Finanzausgleichssystem des Landes finanzschwach, weisen aber innerhalb ihres zugehörigen Landkreises eine höhere Finanzkraft auf als die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dies dürfte dann zu einer relativ hohen Kreis- und Schulumlagebelastung in absoluter Höhe führen. Es kommt hinzu, dass gerade in finanzschwachen Landkreisen, z. B. dem Vogelsbergkreis, die Kreisumlagehebesätze in der Regel zudem höher sind, um den Finanzbedarf der Kreise decken zu können, als in finanzstarken Landkreisen bzw. Landkreisen mit finanzstarken Städten und Gemeinden.

Um das Bild abzurunden: Der Hessische Städtetag steht auf dem Standpunkt, dass das Land seinen unberechtigten Finanzmittelentzug im vertikalen Verhältnis nicht heilen kann, indem es horizontal anders verteilt, etwa die finanzschwächeren Kommunen zu Lasten der finanzstärkeren Kommunen weitgehend schadlos am vertikalen Finanzmittelentzug stellt. Er legt unter den neuen Vorzeichen der Bedarfsanalyse weiterhin großen Wert darauf, dass nicht die etwas finanzstärkeren Kommunen die Hauptlast der Umlagefinanzierung in den Kreisen zu tragen haben.

Die Seitenbemerkung des Staatsgerichtshofs²³, es könne dahinstehen, ob auch die „Einwohnerveredelung“ verfassungswidrig sei, ist angesichts des Systemwechsels des Staatsgerichtshofs nicht leicht einzuordnen. Denn die Gründe für diese „Veredelung“ liegen ja gerade im Bedarf einwohnerverdichteter Städte. Seit 90 Jahren weist die Finanzwissenschaft nach, dass in einwohnerstarken Städten der Finanzbedarf je Einwohner höher ist als in weniger einwohnerstarken Kommunen. Diese These muss doch folgerichtig bei jeder Bedarfsanalyse beachtet werden.

3.2 Umlagen

- 3.2.1 Umlagen im Allgemeinen
- 3.2.2 LWV-Umlage
- 3.2.3 Krankenhausumlage
- 3.2.4 Kreisumlage
- 3.2.5 Schulumlage
- 3.2.6 Kompensationsumlage

Ziel erreicht: Kompensationsumlage ist verfassungswidrig

Zwölf seiner Mitglieder hat der Hessische Städtetag als Beistand vor dem Staatsgerichtshof gegen die Kompensationsumlage vertreten. Mit dem Urteil vom 21. Mai 2013 haben sie alle zwölf Recht bekommen: Die Kompensationsumlage ist unvereinbar

²³ Urteil, S. 34 /35

mit der Hessischen Verfassung. Das Ziel ist erreicht, wenngleich nicht ausdrücklich durch Urteil im eigenen Prozess.

Im Tenor seines Urteils hat der Staatsgerichtshof unter anderem festgestellt, dass Art. 1 Nr. 11 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 mit der Hessischen Verfassung unvereinbar ist (siehe Anhang, Auszug aus dem Urteil, Seiten 2 bis 3). Unter dieser Nr. 11 hat das Finanzausgleichsänderungsgesetz jene Kompensationsumlage (§ 40c Finanzausgleichsgesetz) eingeführt, gegen die zwölf Städtetags-Mitglieder mit Beistand des Hessischen Städtetages geklagt haben.

Der Staatsgerichtshof stützt seine Entscheidung bezüglich der Kompensationsumlage – wie seinen Tenor zum Finanzausgleichsgesetz insgesamt – darauf, dass der Bedarf für diese Umlage nicht verfassungskonform ermittelt worden ist. Materielle Gründe führt er zur Verfassungswidrigkeit nicht an. Entscheidend ist aber, dass dem erkennenden Gericht diese formalen Gründe genügen, um die Kompensationsumlage als verfassungswidrig anzusehen (siehe Anhang, Auszug aus dem Urteil, Seiten 37 bis 39).

Das Ziel der zwölf Klägerinnen vor dem Staatsgerichtshof ist damit erreicht. Mehr als die Feststellung, dass die Kompensationsumlage verfassungswidrig ist, ist nicht durchzusetzen. Die Geschäftsstelle wird Empfehlungen des Staatsgerichts zum weiteren Verfahrensgang unmittelbar mit den klagenden Kommunen kommunizieren.

Das gilt auch angesichts der Festlegung des Staatsgerichtshofs, dass die Kompensationsumlage noch bis Ende 2015 angewendet werden darf. Der Staatsgerichtshof begründet diese in vergleichbaren durchaus übliche Übergangsfrist damit, dass Rechtssicherheit bestehen muss und Zeit für die von ihm als erforderlich angesehene Bedarfsermittlung verbleiben muss (siehe Anhang, Auszug aus dem Urteil, Seite 39).

Es ist nicht zu erwarten, dass der Staatsgerichtshof im Klageverfahren des Hessischen Städtetages zu einem anderen Ergebnis kommt, als er dies im Verfahren der Stadt Alsfeld gegen das Land Hessen dargelegt hat.

Dies bedeutet zugleich, dass alle Städte und Gemeinden die Kompensationsumlage in den Ausgleichsjahren 2011 bis 2015 zahlen müssen, obwohl der Gesetzgeber damit ein verfassungswidriges Instrument in die Finanzausgleichssystematik eingesetzt hat.

Anhang

Auszüge aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 21.5.2013, P.St.2361 – betreffend die Kompensationsumlage

Seiten 2 bis 3

1. Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 sowie Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar.
2. Der Gesetzgeber hat spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln. Die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 sind bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2015, weiter anwendbar.
3. ...

Seiten 37 bis 39

...
b) Die Bestimmungen über die Einführung der Kompensationsumlage (Art. 1 Nrn. 1, 3, 4 und 11 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011) sind ebenfalls verfassungswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

aa) Zwar war der Landesgesetzgeber prinzipiell nicht gehindert, eine solche Umlage einzuführen. Art. 137 HV steht der Einführung einer Kompensationsumlage nicht grundsätzlich entgegen.

Der weite Spielraum des Landesgesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs besteht nicht nur für den vertikalen, sondern auch für den horizontalen Ausgleich.

- In diesem Sinne für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.8.2010 -Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließt nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern daneben auch lediglich als Veranstalter den horizontalen Finanzausgleich betreibt.

- Vgl. zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.2.2012 -37/10 -, juris, Rdnr. 102

Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet.

Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet

- Für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.8.2010 -Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnrn. 961.; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.1.2012 -33/10 -, juris, Rdnr. 72

Der Zulässigkeit der Umlage steht auch nicht entgegen, dass sie nicht kreisangehörigen Gemeinden, sondern kreisfreien Städten und Landkreisen zugutekommt. Der Gedanke interkommunaler Solidarität, der die Erhebung einer Umlage bei einer kommunalen Gruppe zum Vorteil einer anderen kommunalen Gruppe rechtfertigt, gilt auch innerhalb der kommunalen Ebene insgesamt.

Art. 137 Abs. 5 HV verbürgt zudem schon seinem Wortlaut nach den Gemeinden und Gemeindeverbänden als solchen eine angemessene Finanzausstattung, nicht bloß den Gemeinden in Relation zu dem jeweiligen Gemeindeverband und dessen übrigen Mitgliedern.

- Zu Art. 49 Abs. 5 a.F. LV Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 30.1.1998 -N 2/97 -, juris, Rdnr. 42. Vgl. weiterhin Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.1.2012 -33/10-, juris, Rdnr. 77, wonach eine Finanzausgleichsumlage nicht nur an (kreisangehörige) Gemeinden, sondern auch an Landkreise fließen darf.

bb) Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind jedoch ebenfalls wegen eines Verfahrensfehlers verfassungswidrig und verletzen dadurch das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.

Belastet der Gesetzgeber die Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigen, muss er die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigen. Dies wiederum setzt eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs voraus.

- Vgl. für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.8.2010 -VI. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 114; vgl. für die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.2.2012 -37/10 -, juris, Rdnr. 128

Die Finanzanalyse des Gesetzgebers darf sich nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern muss auch nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren. Nur dann kann beurteilt werden, ob die Kompensationsumlage mit dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar ist.

Die fehlende Finanzanalyse hat die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung zur Folge. Dieser Verfahrensfehler verletzt auch die Antragstellerin jedenfalls deshalb in ihrem Selbstverwaltungsrecht, weil sie durch die verfassungswidrige Kompensationsumlage erheblich in ihrer finanziellen Entscheidungsfreiheit und der Erfüllung kommunaler Aufgaben eingeschränkt wird.

Seite 39
III.

1. Die angegriffenen Vorschriften sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV für unvereinbar zu erklären (§ 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. i.V.m. §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG).

Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung - längstens bis zum 31. Dezember 2015 - bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.

Eine rückwirkende Nichtigerklärung kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nicht in Betracht. Denn bei einer rückwirkenden Nichtigerklärung würden die Festsetzungen von Schlüsselzuweisungen und Kompensationsumlagen ihre Rechtsgrundlage verlieren. Zudem wären neue Festsetzungen bis zum Abschluss der erforderlichen Bedarfsermittlung nicht möglich. Ein sofortiges Außerkrafttreten der angegriffenen Vorschriften wäre mit einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar.

...

III. Dokumentation der Sichtweisen

1. Die interne Diskussion des Hessischen Städtetages

2. Die Position des Landes Hessen

2013-07-05 Sitzung der HMdF-Arbeitsgruppe Neuordnung des KFA 2016

Beschlussvorschlag Nr. 1

1. Land und KSpV begrüßen die Einrichtung einer AG KFA 2016 zur Umsetzung des StGH-Urteils in den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) und das Finanzausgleichsgesetz (FAG)
2. Primärziel der AG KFA 2016 ist die Erarbeitung und Abstimmung der Grundlagen für die Überführung der StGH-Vorgaben in das FAG
3. Als ständige Teilnehmer sollen seitens des Landes das HMdF und das HMdIuS teilnehmen
4. Als ständige Teilnehmer der kommunalen Familie nehmen die drei Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) an den Sitzungen teil
5. Bedarfsbezogen können weitere Vertreter an den Sitzungen teilnehmen
6. Alle Teilnehmer befürworten eine rasche Umsetzung der StGH-Vorgaben, wobei die Etablierung eines KFA, der das Urteil des StGH im Detail umsetzt, Vorrang vor dem Ziel (rasche Umsetzung) genießt.
7. Nach Möglichkeit soll jeden Monat eine Sitzung der AG KFA 2016 stattfinden

Beschlussvorschlag Nr. 2

1. Die AG KFA 2016 bekräftigt, dass die kommunale Finanzausstattung aufgabengerecht zu erfolgen hat; hierbei bilden die kommunalen Aufgaben den Maßstab für die Angemessenheit der Finanzausstattung
2. Die AG KFA 2016 konstatiert, dass der StGH mit seinem Urteil ausdrücklich nicht die Höhe der Mittelzuweisungen und damit nicht unmittelbar den Korrekturbetrag aufgehoben hat; vielmehr beanstandet der StGH ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse
3. Die AG KFA 2016 stimmt darin überein, dass im Zuge ihrer Arbeiten zunächst eine Bedarfsanalyse zu erfolgen hat; das Ergebnis einer solchen Bedarfsanalyse muss zum jetzigen Zeitpunkt noch offen bleiben
4. Die AG KFA 2016 ist sich hierbei bewusst, dass damit ein Paradigmenwechsel bei der Ausgestaltung des hessischen KFA verbunden ist

Beschlussvorschlag Nr. 3

Die AG KFA 2016 identifiziert nachfolgende Eckkriterien für die Ermittlung des Finanzausstattungsbedarfes:

- Die Bedarfsanalyse soll in regelmäßigen zeitlichen Abständen überprüft und dokumentiert werden (**regelmäßiges dokumentiertes Verfahren**)
- Die Bedarfsanalyse erstreckt sich auf den **vertikalen** (fiskalische Funktion) und **horizontalen Finanzausgleich** (redistributive Funktion)

- Der kommunale (**Mindest-)Finanzausstattungsbedarf über den KFA** ist als Faustformel die Residualgröße aus den Ertragspotentialen und den aus der wirtschaftlichen und angemessenen Aufgabenerledigung resultierenden Aufwendungen.
 - Bei der Aufgabenerledigung durch die Kommunen darf seitens des Landesgesetzgebers eine effiziente kommunale Aufgabenerledigung erwartet werden
 - Gleichzeitig wird bei den freiwilligen Aufgaben auf ein gesetzgeberisch zu bestimmendes Mindestmaß abgestellt (**finanzielle Mindestausstattung**)
 - Die Mindestfinanzausstattung wird durch landesfinanzkraftabhängige Zuweisungen ergänzt (**angemessene Finanzausstattung**)

Beschlussvorschlag Nr. 4

1. Die AG KFA 2016 prüft, ob die Beauftragung eines externen Gutachters/einer externen Gutachterin zur begleitenden Unterstützung ihrer Arbeit sinnvoll ist.
2. Die AG KFA 2016 wird sich zunächst mit den möglichen Methoden der Durchführung einer Bedarfsanalyse auseinandersetzen.
3. Anschließend entscheidet die AG KFA 2016, ob ein Gutachter/eine Gutachterin benötigt wird, um eine (alternative) Methode zu entwickeln.
4. Die AG KFA 2016 gibt ggf. Anregungen für die Formulierung des konkreten Gutachtenauftrags.
5. Wenn ein Gutachter/eine Gutachterin beauftragt wird, erhält die AG KFA 2016 Gelegenheit, ihre Fragen und Erkenntnisse in die Begutachtung einfließen zu lassen.

Beschlussvorschlag Nr. 5

1. Die KSpV erklären sich dazu bereit, die Fragen, Anregungen ihrer Mitgliedskommunen gebündelt in die Sitzungen der AG KFA 2016 einzubringen; hierbei werden sie darauf achten, dass die Impulse mit einer gewissen Vorlaufzeit zu den jeweiligen Sitzungen eingebracht werden
 2. Die KSpV appellieren an ihre Mitgliedskommunen – soweit möglich – auf die Erstellung von Resolutionen und dgl. im Rahmen des StGH-Urteils so lange zu verzichten, bis die Beratungen abgeschlossen sind – vielmehr sollen die Impulse der einzelnen Kommunen direkt über die KSpV in die AG KFA 2016 eingebracht werden
 3. Die KSpV werden regelmäßig die Ergebnisse der Beratungen in der AG KFA 2016 gegenüber ihren Mitgliedern kommunizieren. Das Land ist insofern an dieser Stelle nicht gefordert
 4. Die AG KFA 2016 befürwortet einen möglichst transparenten Umgang mit den Ergebnissen ihrer Sitzungen
-
3. Die gemeinsamen Positionen der kommunalen Spitzenverbände in Hessen

- **Gemeinsame Position HStT-HStGB zur Bedarfsanalyse nach StGH-Urteil²⁴**

HStT – HStGB (Abstimmung RAUBER – DIETER 130801)

Gemeinsame Position zur Bedarfsanalyse nach StGH-Urteil

1

Der Grundsatz der Bedarfsanalyse lautet: Was die hessischen Kommunen für ihre
 Pflichtaufgaben
 Freiwilligen Ausgaben
ausgeben, dessen bedürfen sie auch.

Mit anderen Worten: Ausgabe entspricht (mindestens) Bedarf.

Die Feststellung ist folgerichtig angesichts der gesetzestreuen Finanzführung der hessischen Kommunen.

Sie gestalten (planen und führen aus) ihre Haushalte sparsam und wirtschaftlich. Zudem kontrollieren die Rechtsaufsicht und örtliche Prüfung sie in ihrem Haushaltsgefahren.

Basis für die Feststellung ist die amtliche Statistik (HSL): Mit der Feststellung der amtlichen Ausgaben ist zugleich geklärt, welche Ausgaben (mindestens) dem Bedarf entsprechen¹.

Legt der Gesetzgeber die amtliche Statistik zugrunde und legt er die daraus ersichtlichen Ausgaben der Kommunen für die Bedarfsermittlung zugrunde, so handelt er seiner Pflicht entsprechend.

StGH-Urteil, S. 27:

Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

Die Pflicht des Gesetzgebers, die erforderlichen Daten darzulegen oder beizubringen,

beschreibt das Urteil an anderer Stelle noch deutlicher:

¹ Zur Ermittlung des Bedarfs aus den Daten der amtlichen Statistik siehe Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21.05.2013 (künftig zitiert: StGH-Urteil), S.

- 2 -

StGH-Urteil, S. 29:

... der Aufforderung des Staatsgerichtshofes, Zahlen bzw. Unterlagen über den Finanzbedarf der Kommunen vorzulegen, die den angegriffenen Normen zugrunde gelegen haben, ist der Antragsgegner nicht nachgekommen.

Für die Feststellung des Finanzbedarfs hat der Gesetzgeber eine Darlegungs- und eine Beweispflicht:

StGH-Urteil, S. 27:

... Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.

Das Land mag einwenden, der Staatsgerichtshof lege es mit seinem Urteil nicht darauf fest, die nach der amtlichen Statistik ermittelten kommunalen Ausgaben mit der

• ²⁴ Abstimmung RAUBER – DIETER 130801

kommunalen Aufgabenbelastung im Rahmen gleichzusetzen.

Das mag richtig sein. Nachstehend wird aber deutlich, wie schwer das Land es haben wird, dem Urteil gerecht werdende alternative Pfade zu beschreiten.

So muss das Land sich zur Analyse der Aufgabenbelastung nicht ausschließlich auf die amtliche Statistik stützen. Dies gilt zumal deshalb, weil auch als kommunaler Sicht nicht abschließend zu bewerten ist, ob sich alle Fragen der Aufgabenbelastung aus der amtlichen Statistik alleine ermitteln lassen. Soweit die Statistik kameral geführt ist, kann sie unter Umständen Lücken für die Erfassung von Abschreibungen pp. ergeben. Hier sind sicherlich Anpassungen erforderlich, etwa in Gestalt von Hilfsgrößen.

Zur Bemessung der freiwilligen Aufgaben können wir ohne weiteren Kommentar auf das Urteil verweisen:

StGH-Urteil, S. 28:

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.

- 3 -

Natürlich muss der Gesetzgeber bei der Ableitung des Finanzbedarfs auch den explizit gesetzten Anforderungen des Staatsgerichtshofs genügen:

StGH-Urteil, S. 28 f.:

Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.

Unseres Erachtens dürfte es nicht möglich sein, außerhalb der Daten amtlicher Statistik zu einer nachvollziehbaren, qualitätsgesicherten und den Anforderungen des StGHUrteils genügender Bedarfsanalyse zu gelangen.

Klar ist auch, dass der Gesetzgeber nicht der kommunalen Aufgabenbelastung solche Aufwendungen (Ausgaben) zurechnen muss, die nicht dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.

StGH-Urteil, S. 33:

... Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

Hieraus folgt, dass der Landesgesetzgeber die Aufwendungen benennen muss, die seiner Meinung nach nicht sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Er muss darlegen und begründen, warum sie den entsprechenden Anforderungen nicht genügen und dies im Bestreitensfall auch beweisen.

Dabei kann das Land keineswegs damit gehört werden, eine Kommune handele unwirtschaftlich, weil eine andere Kommune „dieselbe“ Leistung zu geringeren Kosten erbringe. Je nach Rahmenbedingungen kann eine Gemeinde, die eine Leistung für 800 Euro/EW erbringt unwirtschaftlicher handeln als eine Gemeinde, die unter ihren Rahmenbedingungen die Leistung für 1.000 Euro/EW schafft.

- 4 -

Diese Ausführungen gelten auch für den weiteren Spielraum, den das StGH-Urteil dem Gesetzgeber einräumt:

StGH-Urteil, S. 33:

Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert....

Der im Urteil verwendete Begriff der Wirtschaftlichkeit verlangt nach allgemeinem Verständnis gerade nicht nach einem Handeln mit dem geringsten Aufwand.

Entscheidend ist vielmehr, dass die Gemeinde unter Einsatz geringstmöglicher Mittel den größtmöglichen Nutzen erzielt. Am wirtschaftlichsten verhält sich also nicht, wer am wenigsten ausgibt.

Welche Aufwand/Nutzen-Relation angemessen ist, obliegt in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts der Einschätzung der verantwortlichen kommunalen Organe.

Auszuklammern wäre demgemäß nur ein nachweisbar schlechthin unvertretbarer Verbrauch öffentlicher Mittel.

StGH-Urteil, S. 34:

Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf ermitteln.

Auch wenn der Gesetzgeber bestimmte Kommunen als statistische „Ausreißer“ identifizieren will, muss er dies darlegen und beweisen. Dabei wird er als erstes eine konsensfähige Definition dessen erbringen müssen, was ein „Ausreißer“ überhaupt ist.

Eine Kommune, deren signifikant über dem Durchschnitt liegenden Aufwendungen auf entsprechenden Rahmenbedingungen beruhen, ist kein „Ausreißer nach oben.“ Das StGH-Urteil setzt dem Gesetzgeber also selbst dort Grenzen, wo es ihm gewisse Erleichterungen verschafft. Wann immer das Land von der Feststellung „Ausgabe entspricht Bedarf“ abweichen will, muss es – transparent und nachprüfbar – darlegen und beweisen.

- 5 -

Dabei steht der Staatsgerichtshof in allen Fragen bereit, zu prüfen, ob das Land die von ihm gesetzten Kriterien eines verfassungskonformen Verfahrens auch eingehalten hat.

- **Gemeinsames Schreiben der drei Spitzenverbände an StMin. Dr. Schäfer Wiesbaden und Mühlheim am Main, 29.08.2013**

Folgerungen aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 21. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Schäfer,
wir hatten zugesagt, dass wir uns zu den von Seiten des Landes geäußerten Vorstellungen zu den Folgerungen aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 21. Mai 2013 rückäußern werden. Hierauf kommen wir nunmehr zurück.

I.

Der Staatsgerichtshof hat die von der klagenden Stadt Alsfeld angegriffenen Bestimmungen und darüber hinaus die Aufhebung des Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetzes als unvereinbar mit der Landesverfassung verworfen. Das Gericht hat in aller Deutlichkeit die tragenden Erwägungen verworfen, die das Land zur Rechtfertigung des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 angeführt hat. Eine Einordnung der Entscheidung dahin, das Gericht habe lediglich einen Verfahrensfehler bemängelt, wird dem Urteil in keiner Weise gerecht.

Der Staatsgerichtshof hat Mindestanforderungen an die Vorbereitung von Entscheidungen über den Kommunalen Finanzausgleich formuliert, denen das Land auch nicht im Ansatz gerecht geworden ist.

Im Kern muss das Land daran, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihren Finanzbedarf in der Regel aus den ihnen zur Verfügung stehenden eigenen Einnahmequellen zuzüglich der Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs decken können.

Insofern teilen wir die landeseitig vorgebrachte Interpretation der Entscheidung ausdrücklich nicht.

2

Der Staatsgerichtshof hat mögliche Lösungswege für eine sachgerechte Bemessung des Kommunalen Finanzausgleichs skizziert. Diese sollten wir gemeinsam beschreiben. Wir streben an, mit Ihnen gemeinsam Entscheidungsgrundlagen für einen bedarfsgerechten Kommunalen Finanzausgleich möglichst einvernehmlich auszuarbeiten.

Im Ausgangspunkte für das weitere Vorgehen halten wir fest:

1. Das Land hat den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände i. S. v. Art. 137 HV sowie des von ihnen getragenen Landeswohlfahrtsverbandes festzustellen. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

Der Landesgesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt. Diese hat er ausgehend von den tatsächlichen Ausgaben abzuleiten. Das entspricht dem in der Rechtsprechung entwickelten Verständnis des Begriffs des Bedarfs.

2. Die Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände umfasst die Pflicht- und freiwilligen Aufgaben. Die „Aufgabe“ definiert der Staatsgerichtshof im Mindestverordnungs-Urteil als „ein konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten“ (StGH, Urt. v. 6. 6. 2012, P.St. 2292 – juris, Rn. 64).

Das lässt es zu, für die Gruppen der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise sowie in Abgrenzung dazu für den Landeswohlfahrtsverband die jeweils zugewiesenen pflichtig zu erfüllenden Aufgaben zu bestimmen. Ausgangspunkt ist dabei der Produktbereichsplan (Muster zur GemHVO). Auch die amtliche Finanzstatistik wird für die dort enthaltenen Bereiche erhoben.

3. Bezuglich der Berücksichtigung eigener Steuereinnahmen halten wir fest,

dass der Finanzausgleich insbesondere im Zusammenhang mit der Gesamtbelastung durch Umlagen nur einen Teil der eigenen kommunalen Steuereinnahmen erfassen darf. Auch nach Umlagen, so hat es der Staatsgerichtshof ausdrücklich festgestellt, muss die Finanzausstattung der Umlageschuldner noch bedarfsgerecht sein.

Erst auf Grundlage der so gewonnenen Daten können weitere Verfahrensschritte vereinbart und ggfls. auch divergierende politische Bewertungen vorgenommen werden.

II.

Zur künftigen Arbeitsweise gehen wir im Nachgang zu unseren gemeinsamen Überlegungen im Gespräch vom 5. Juli von folgendem Vorgehen aus:

Landesregierung und Spitzenverbände sollten die Entscheidungsgrundlagen gemeinsam erarbeiten:

- Auf politischer Führungsebene eine Lenkungsgruppe aus Vertretern der Gremien der Spitzenverbände und der Spitze des HMdF, die zeitnah gestaltende Vorgaben macht,
- auf Arbeitsebene eine Arbeitsgruppe zur Grundlagenarbeit (AG KFANeuordnung auf Fachebene, bereits eingerichtet).

3

Gemeinsam können wir nach Absprache sowohl in der Fach- als auch der Lenkungsgruppe bei gemeinsam festgestelltem Bedarf weitere Vertreter hinzuziehen.

Die gemeinsame Arbeit sollte sich auf Daten und Mitarbeit des Hessischen Statistischen Landesamts stützen. Einer gutachterlichen Unterstützung bedarf es – jedenfalls einstweilen – nicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jürgen Dieter, Christian Engelhardt, Karl-Christian Schelzke

4. Die Position der anderen Spitzenverbände in Hessen
5. Die Position des Deutschen Städtetages

IV. Der Vergleich mit anderen Bundesländern

1. Bedarfsanalyse, Gleichmäßigkeitgrundsatz, tradierte Systeme
2. Wirkungen der Bedarfsanalyse nach thüringischem KFA:

Welche Veränderungen die Bedarfsanalyse im hessischen System am Ende bewirkt haben wird, ist nach den Erfahrungen der Kommunen in Thüringen offen. Der Staatsgerichtshof ist in seiner Entscheidung an das "Thüringer Modell" angelehnt. Danach hat der thüringische Gesetzgeber auf Grund einschlägiger Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichts die Bedarfsermittlung ins Zentrum seiner Neuordnung des Finanzausgleichs gerückt.

Die thüringische Gesetzgebung ermittelte danach auf einer Datenbasis der Jahre 2003 bis 2005 eine Tabelle. Dazu erfasste man die kommunalen Daten auf neuer Basis, um damit den jeweiligen gemeindlichen Bedarf zu erfassen und daran das System der Zuweisungen zu knüpfen.

Offensichtlich war die Datengrundlage allerdings nicht konsensfähig. Mit dem Gesetz von 2012, das am 1.1.2013 in Kraft getreten ist, stützt sich die Bedarfsermittlung in erster Linie auf die von der amtlichen thüringischen Landesstatistik erarbeiteten Rechnungsergebnisse.

Untersucht man das nunmehr neue, ab 2013 geltende Recht, so stellt man überraschend fest, dass die Bedarfsermittlung unmittelbar nur noch dafür eingesetzt wird, den Anteil der Kommunen in ihrer Gesamtheit an der Finanzausgleichsmasse festzustellen.

Deutlich macht dies die nachstehende Tabelle:

Einsatz der Bedarfsanalyse nach aktuellem thüringischen Recht (Finanzausgleichgesetz Thüringen 2013)		
Vertikaler/Horizontaler Finanzausgleich	Zwecksetzung der Bedarfsanalyse	Verwirklicht in Thüringen?
Vertikaler Finanzausgleich	Gesamtbedarf aller Kommunen zur Ermittlung des Anteils an der Finanzausgleichsmasse	(3) Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist so zu bemessen, dass diese sowohl die verfassungsrechtlichen Anforderungen

		an eine finanzielle Mindestausstattung erfüllt als auch gleichzeitig den Erfordernissen einer angemessenen Finanzausstattung entspricht.
Vertikaler Finanzausgleich	Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften (Finanzausstattung)	Soweit ersichtlich nur Sonderbedarfe (besondere Finanzzuweisungen) sehr nahe am heute geltenden hessischen FAG
Horizontaler Finanzausgleich	Bestimmung der Umlage anhand Bedarfsanalyse	Soweit ersichtlich Fehlanzeige in Thüringen

Zwar werden die Bedarfe der einzelnen Gebietskörperschaften noch ermittelt. Sie dienen aber hauptsächlich dazu, einen kommunalen Gesamtbedarf zu ermitteln (siehe Tabelle, 2. Zeile von oben).

Einen unmittelbaren Bezug zwischen dem Bedarf einer kommunalen Gebietskörperschaft und den Zuweisungen an die jeweilige Gebietskörperschaft findet man eigentlich nicht mehr. Nur die Sonderbedarfszuweisungen nach thüringischem Recht erinnern noch an die vorausgegangene Bedarfsanalyse. Sie ähneln indessen sehr stark den besonderen Finanzzuweisungen nach aktuellem hessischem KFA-Recht. Bekanntlich hat der hessische Gesetzgeber die besonderen Zuweisungen jeweils ohne eine Bedarfsanalyse im Sinne des Staatsgerichtshofsurteils eingeführt.

Für die Bestimmung der horizontalen Finanzausgleichsbeziehungen in Thüringen sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass eine Bedarfsanalyse vorausgegangen wäre.

Selbst bei der Bestimmung des Anteils aller thüringischen Kommunen an der Finanzausgleichsmasse wird man wohl von einer Art "Systemüberlagerung" sprechen müssen. Thüringen kehrt sich um Richtung sächsisches Recht: Dort hat der Gesetzgeber den sog. "Gleichmäßigkeitssatz" eingeführt. Nach diesem "Gleichmäßigkeitssatz" verständigen sich der Freistaat Sachsen auf der einen und Sachsen Kommunen auf der anderen Seite in einem Zweijahresabstand darauf, wie die Steuereinnahmen von Land und Kommunen angesichts ihrer Ausgaben "gleichmäßig" aufeinander abzustimmen sind. Rückmeldungen lassen darauf schließen, dass die sächsischen Kommunen mit diesem System gut arbeiten können.

3. Das sachsen-anhaltische Finanzausgleichsrecht