



Ca^{18/13}
Herrn
Oberbürgermeister Sven Gerich

über
Magistrat

und

Herrn
Stadtverordnetenvorsteher Wolfgang Nickel

an den Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Be-
schäftigung

Der Magistrat

Stadtkämmerer,
Dezernent für Gesundheit
und Kliniken

Stadtrat Axel Imholz

12. März 2014

**Beschluss des Ausschusses für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung Nr. 0051 vom
5. Februar 2014
Finanzausstattung der Kommunen bei Sozialausgaben -Antrag der Fraktionen von CDU und
SPD vom 15.01.2014 - Vorlagen-Nr. 14-F-33-0012**

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 14.02.2012 (VGH
N 3/11) u. a. festgestellt, dass das Land seine Kommunen - angesichts stark gestiegener
Sozialausgaben - ungenügend mit Finanzen ausstattet.

Der Ausschuss möge daher beschließen:

Der Magistrat wird gebeten zu berichten,

1. wie sich die Situation in Wiesbaden ab 2007 hinsichtlich der im Urteil aufgeführten Para-
meter (u.a. Entwicklung der Einnahme- und Ausgabesituation, Entwicklung der Sozial-
ausgaben, Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselzuweisungen) dar-
stellt;
2. inwieweit der Magistrat die Bewertung, die der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichts-
hof für unser Nachbarland vorgenommen hat, auf die Verhältnisse in Hessen bzw. Wies-
baden für übertragbar hält.

Der Antrag wird angenommen.

Die Fragen beantworte ich wie folgt:

Zu 1.

Die beigefügte Anlage zeigt die Entwicklung von Aufwand und Ertrag sowie die Überschüsse bzw. Fehlbeträge in Wiesbaden seit 2007. Nach den Jahren 2007 und 2008, die mit Überschüssen abschlossen, waren die Jahre 2009 bis 2011 durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt, was sich vor allem mit zurückgehenden Steuereinnahmen (besonders bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) bemerkbar machte.

Hinzu kamen steigende Transferleistungen besonders durch Sozialausgaben im Bereich SGB II und SGB XII.

Diesen Ausgaben stehen Einnahmen gegenüber, die bei SGB II teilweise aus Mitteln des Bundes erstattet werden (so durch die Übernahme der Arbeitslosengelder II und eines Teils der Kosten der Unterkunft sowie eines Teils der Verwaltungskosten für die Wahrnehmung der Aufgaben nach SGB II). Die Einnahmen folgten aber nicht der Entwicklung der Ausgaben und blieben seit 2008 mit geringen Änderungen bei rund 160 Mio. € / Jahr konstant.

Die Kosten für SGB XII Kapitel 4 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) wurden im Berichtszeitraum vom Bund anfangs nur in geringem Teil übernommen. Durch Änderungen des Sozialgesetzbuches XII wurden die Kosten vom Bund ab 2012 zu 45 % und ab 2013 zu 75 % übernommen; ab 2014 erfolgt die Kostenübernahme zu 100 %.

Die Entwicklung der Bundeserstattung seit 2007 ist im Haushalt nicht in den „Erträgen aus Transferleistungen“ sondern unter „Zuweisungen und allgemeine Umlagen“ enthalten. Sie stellt sich so dar (in Mio. €):

2007	3,373
2008	2,997
2009	2,972
2010	3,083
2011	3,771
2012	11,977
2013	25,450
2014	31,000

(2007 bis 2012 Rechnungsergebnisse, 2013 vorläufiges Ergebnis, 2014 Voranschlag)

Die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und der ihr zu Grunde liegenden Steuerverbundmasse ist durch mehrere Faktoren beeinflusst:

- die jeweilige Höhe der Steuereinnahmen des Landes, die in den Kommunalen Finanzausgleich einfließt,
- die Höhe der Zahlungsverpflichtungen des Landes Hessen in den Länderfinanzausgleich (wirkt sich vermindern auf die Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse aus),
- die Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Landeshaushalt berechnet; positive oder negative Entwicklungen im Haushaltsvollzug werden in den folgenden Kommunalen Finanzausgleichen spitz abgerechnet und erhöhen oder vermindern damit die Steuerverbundmasse und damit auch die Finanzausgleichsmasse.

- *Erschwerend kommen Eingriffe des Landesgesetzgebers hinzu, wie der Entzug von mehreren Hundert Millionen € ab dem Jahr 2011 durch die Streichung von Steuereinnahmen des Landes aus der Steuerverbundmasse.*

Die Schlüsselzuweisungen, die Wiesbaden seit 2007 erhalten hat, sind hauptsächlich beeinflusst durch

- *die jährlich schwankende Höhe der Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte,*
- *Jahre mit hohen eigenen Steuereinnahmen führen zeitversetzt zu weniger Schlüsselzuweisungen und*
- *Jahre mit niedrigen Steuereinnahmen führen zu mehr Schlüsselzuweisungen; allerdings entstehen diese Effekte ebenfalls zeitversetzt, weil die Berechnungsgrundlagen zurückliegende Zeiträume umfassen (Beispiel Schlüsselzuweisungen 2014 auf der Basis Steuereinnahmen 2. Halbjahr 2012 und 1. Halbjahr 2013).*

Die Übersicht zur Finanzausgleichsmasse zeigt über die Jahre seit 2007 bis auf zwei Ausnahmen in den Jahren 2010 und 2011 fast durchweg einen Anstieg der Mittel, die 2014 gegenüber 2007 um rund 1,1 Milliarden € höher sind. Die gesamte Schlüsselmasse ist 2014 um rund 700 Mio. € gestiegen, davon die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte um 180 Mio. €. Die Schlüsselzuweisungen an die Stadt Wiesbaden bewegen sich in den Jahren 2007 bis 2014 in einer Bandbreite von 80,826 Mio. € (2010) bis 127,463 Mio. € (2012). Auf einen Mittelwert dieser Jahre gerechnet, ergibt sich eine jährliche Schlüsselzuweisung von 106 Mio. €, das entspricht grob überschläglich 10 % der Höhe des Ergebnishaushalts.

Zu 2:

Zum Urteil des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs:

Der Kreis Neuwied hatte in seiner Klage das Land auf Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2007 in Anspruch genommen, weil die 2007 gewährten Leistungen nicht den Anforderungen an eine leistungsgerechte Finanzausstattung nach Artikel 49 der Landesverfassung entsprächen. Zur Begründung führte der Kreis an, dass sein Haushalt seit 1992 nicht mehr ausgeglichen sei. Besonders in der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied entstünden hohe Soziallasten und im Landkreis seien zahlreiche Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie Förderschulen mit überregionalem Einzugsbereich ansässig. Insgesamt sei die Lage der rheinland-pfälzischen Landkreise, die im Ländervergleich außerordentlich hohe Fehlbeträge aufwiesen, desolat. Die Sozialausgaben der Landkreise seien von 1990 bis 2007 um 325 % gestiegen, während das Land die Schlüsselzuweisungen im gleichen Zeitraum lediglich um 27 % erhöht habe.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs sind die bisherigen Paragraphen im Landesfinanzausgleichsgesetz, die die Praxis der Schlüsselzuweisungsberechnung regeln sowie die Ansätze für die Finanzausgleichsmasse im Landeshaushalt 2007 nicht mit dem Artikel 49 der Landesverfassung vereinbar. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, spätestens bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Nach Informationen aus dem „Gemeindefinanzbericht 2013“ des Deutschen Städtetags zur Lage in Rheinland-Pfalz ergibt sich, dass das Land mit dem Entwurf des neuen Finanzausgleichsgesetzes dafür Sorge tragen will, dass vor allem die Träger der Sozial- und Jugendhilfe gezielt Entlastungen erhalten sollen:

„Anstatt dafür entsprechende zusätzliche Landesmittel in der gebotenen Höhe bereitzustellen, sieht das Landeskonzept vor allem Umschichtungen innerhalb der kommunalen Familie vor“. Dabei sollen die bisherigen Soziallastenansätze im Rahmen der Schlüsselzuweisungen

schrittweise abgebaut und dafür zwei neue Zuweisungen zu den Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfeträger geschaffen werden. Aus Sicht der Kommunen ist der neue Finanzausgleich in der jetzt geplanten Form zu kurz gegriffen, denn um wieder ausgeglichene Haushalte wie bis zu Beginn der 90er Jahre darstellen zu können, bedarf es weiterer erheblicher Anstrengungen des Bundes und des Landes - und nicht nur der Kommunen selbst.

Zur Übertragbarkeit des Urteils auf die Verhältnisse in Hessen bzw. Wiesbaden

Nach dem derzeit praktizierten Finanzausgleich in Hessen werden neben den steuerkraftbezogenen Schlüsselzuweisungen zusätzlich noch Besondere Finanzzuweisungen gezahlt, die sich an statistischen Größen wie zum Beispiel Einwohner- und Fallzahlen sowie an den Ausgaben für bestimmte Aufgaben (Sozial- und Jugendhilfe) orientieren.

Wiesbaden erhält in der Gruppe der kreisfreien Städte Zuweisungen aus dem KFA für die folgenden Sozialausgabenbereiche (mit den Beträgen für 2013)

- Zuweisungen für Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe nach § 23 FAG mit 6.890.900 €,*
- Zuweisungen zu den Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 23 a FAG mit 8.861.904 €,*
- Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe nach § 23 b FAG mit 4.372.500 €.*

Die Vergleichbarkeit der Kommunalen Finanzausgleichssysteme zwischen den einzelnen Bundesländern ist wegen der unterschiedlichen Ausstattung der Steuerverbundmassen, den Kriterien der Mittelverteilung, der Wirtschaftskraft und damit der Steuereinnahmesituation jedes Landes sowie der jeweils unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung durch Land und Kommunen nicht einfach.

Ob und inwieweit eine Übertragbarkeit des Urteils aus Rheinland-Pfalz auf Hessen möglich ist, kann nicht beantwortet werden, weil - wie die Klagen in anderen Bundesländern beweisen - keiner der Empfänger von Finanzausgleichsleistungen richtig zufrieden scheint.

In Hessen hat sich die Situation beim Kommunalen Finanzausgleich ebenfalls durch ein Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 21.05.2013 (P.St. 2361) zum Hessischen Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 geändert: aufgrund einer fehlenden Bedarfsanalyse wird dieses Gesetz als in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der Hessischen Verfassung erklärt.

Das Gericht erkennt einen von der Finanzkraft des Landes unabhängigen Anspruch der Kommunen auf Finanzausstattung an, der es ihnen ermöglicht, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs werde durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt. Dieser Verpflichtung komme der Gesetzgeber nur nach, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel nachvollziehbar ermittelt und einschätzt.

Ausdrücklich beanstandet der Staatsgerichtshof nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse.

Der kommunale Finanzausgleich ist spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 neu zu regeln.

In diesem Zusammenhang ist auch der am 27.02.2014 erfolgte Beschluss des Verwaltungsgerichtshofes in Kassel zur Klage der Universitätsstadt Gießen zu sehen:

Gießen fordert vom Land Hessen eine höhere Finanzausweisung für die Aufgaben der Jugendhilfe, unter anderem mit dem Argument, dass die Verteilungsmaßstäbe dieser Zuweisung nicht die strukturellen Erfordernisse in der Universitätsstadt berücksichtigen und damit zu einer ungerechten Verteilung der Mittel führten.

Aus dem Beschluss des VGH:

„Bei Sozialleistungen wie der Jugendhilfe wird der Finanzbedarf der einzelnen Gemeinde wesentlich von der nur bedingt beeinflussbaren sozioökonomischen Struktur ihrer Bevölkerung bestimmt, wie ein Vergleich der Ausgaben und des Deckungsgrades bei den Jugendhilfeleistungen verschiedener Kommunen zeige.“

Der Verwaltungsgerichtshof hält die Regelung der Jugendhilfezuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz für verfassungswidrig, hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und muss die Entscheidung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen einholen.

Insoweit bleibt die weitere Entwicklung zur verfassungsgerechten Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen abzuwarten.

Mit freundlichen Grüßen



Axel Imholz

Anlage

Zusammenstellung der Entwicklung von Aufwand und Erträgen sowie der Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselzuweisungen 2007 bis 2014
Angaben in Mio. €

Jahr	Aufwand	Erträge	Defizit (-) / Überschuss		Transferleistungen		Finanzausgleichs- masse	darin: Schlüsselmasse*	davon: kreisfreie Städte	darin: Wiesbaden
			Aufwand	Erträge	Aufwand	Erträge				
2007	864,775	1.038,276	173,501	151,986	346,167	151,986	2.947,810	1.587,052	318,997	102,755
2008	939,340	973,377	34,037	158,558	355,650	158,558	3.294,345	1.822,572	366,337	98,949
2009	935,936	866,453	-69,483	160,947	384,975	160,947	3.313,596	1.767,950	355,358	100,854
2010	934,131	883,826	-50,305	162,227	391,935	162,227	2.951,856	1.407,978	283,004	80,826
2011	943,477	894,130	-49,347	164,873	387,566	164,873	3.140,603	1.686,542	365,298	104,850
2012	977,114	996,261	19,147	163,468	399,509	163,468	3.591,532	2.093,731	450,946	127,463
2013 *)	1.071,088	1.091,035	19,947	163,120	422,790	163,120	3.820,468	2.218,825	486,571	123,293
2014 *)	1.044,253	1.022,842	-21,411	160,622	417,321	160,622	4.037,917	2.317,841	503,693	110,312

2007 -2012 Rechnungsergebnisse

2013 *) Hochrechnung

2014 *) Voranschlag

*berechnet aus

Finanzausgleichsmasse

abzüglich Zuweisung an LWV

abzüglich Besondere Finanzausweisungen

abzüglich Investitionszuweisungen

vom verbleibenden Betrag (**Schlüsselmasse**):

45,7 % für kreisangehörige Gemeinden

20,1 % für kreisfreie Städte

34,2 % für Landkreise