

Wolfgang Scherf

## Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Kommunaler Finanzausgleich wird oft als Verteilungsproblem gesehen, bei dem sich Land und Kommunen sowie die Kommunen untereinander um Geld streiten. Diese Beobachtung trifft durchaus zu, streift aber nur einen Ausschnitt des Themas. Es geht um mehr als Finanzzuweisungen.

- Daher müssen wir uns erst einmal einen Überblick über die verschiedenen Ebenen des Finanzausgleichs verschaffen.
- Danach werde ich den vertikalen Finanzausgleich diskutieren, der das Verhältnis zwischen Land und kommunaler Ebene betrifft.
- Die anschließenden Überlegungen zum horizontalen Finanzausgleich betreffen dagegen die Verhältnisse innerhalb der kommunalen Ebene.

### 1. Finanzausgleich im Überblick

Im föderalen Staat werden staatliche Leistungen von unterschiedlichen Gebietskörperschaften erbracht. Hierfür sprechen neben der politischen Gewaltenteilung auch ökonomische Gründe. Der politische Wettbewerb trägt zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor bei.

Gewaltenteilung und politischer Wettbewerb setzen Finanzautonomie der Gebietskörperschaften voraus. Bund, Länder und Gemeinden benötigen Steuermittel, die ihren Aufgaben entsprechen, und sie sollen über ihre Einnahmen und Ausgaben selbst bestimmen können.

Die hessischen Kommunen beklagen oftmals, dass sie über keine angemessene Finanzausstattung verfügen. Sie kritisieren dabei insbesondere den kommunalen Finanzausgleich, der Niveau, Struktur und Verteilung der Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden umfasst.

Allerdings reicht ein Blick auf die Finanzzuweisungen nicht aus, um die kommunalen Finanzprobleme zu verstehen und Reformoptionen auszuloten. Hierzu muss man den Finanzausgleich im weiteren Sinne betrachten, d.h. alle Regeln der Finanzverfassung, die die Gemeinden betreffen.

- Der Finanzausgleich i.w.S. beginnt mit der vertikalen Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Staatsebenen. Die Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben führt zu Ausgaben, erzeugt also einen Finanzbedarf. Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden soll sich am Bedarf der Ebenen orientieren, also von vornherein möglichst aufgaben- und ausgabengerecht erfolgen.
- Neben der vertikalen Verteilung zwischen den Staatsebenen muss innerhalb der Länder- und der Gemeindeebene eine horizontale Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Gebietskörperschaften stattfinden. Hierbei spielt die Zerlegung der Gemeinschaftsteuern eine zentrale Rolle. Hinzu kommen u. U. horizontale Finanzzuweisungen, z.B. im Länderfinanzausgleich.
- Auf der kommunalen Ebene erfolgt der interne Ausgleich in Form eines vertikalen Ausgleichs mit horizontalem Effekt. Die Länder unterstützen die Gemeindeebene und differenzieren dabei ihre Zuweisungen an die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften. Dies setzt voraus, dass die Länder zunächst mehr, die Gemeinden dagegen weniger als einen aufgabengerechten Steueranteil erhalten.
- Einen vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt gibt es auch auf der Länderebene in Form der Bundesergänzungszuweisungen.

Wir betrachten nachfolgend das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung hessischer Besonderheiten. Reformoptionen werden im Kontext der einzelnen Ausgleichstufen vorgestellt.

### 2. Vertikaler Finanzausgleich

Den Ausgangspunkt bildet der vertikale Finanzausgleich. Auf der dezentralen Ebene regeln die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Sie haben das Recht auf Selbstverwaltung und Finanzautonomie, begrenzt durch die Landesgesetze, die die Zuordnung von Aufgaben auf die Gemeindeebene oder auch die Art und Weise ihrer Durchführung regeln.

#### a. Aufgaben und Ausgaben

Die Gemeinden erfüllen freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Fremdverwaltungsaufgaben, vor allem Auftragsangelegen-

heiten. Aus den Aufgaben folgen die Ausgaben. Im Jahr 2013 lagen die Gesamtausgaben der Kommunen (ohne Stadtstaaten) bei 193,6 Mrd. €.

Die größten Ausgabenblöcke sind Personal- und Sozialausgaben. Die strukturelle Entwicklung der kommunalen Ausgaben ist geprägt von einer Verdrängung der Investitionen durch die Sozialausgaben. Der Investitionsanteil war 2013 gegenüber 2002 um 4,8 Prozentpunkte niedriger; der Sozialausgabenanteil war um 5 Prozentpunkte höher.

#### b. Kommunale Steuereinnahmen

Die Gesamteinnahmen lagen 2013 bei insgesamt 197,7 Mrd. €. Die Kommunen erzielten also einen Überschuss von 4,1 Mrd. €.

- Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern. Auf ähnlichem Niveau bewegen sich die Finanzzuweisungen. Zusammen erbringen sie rund 75% der kommunalen Einnahmen. Die Finanzzuweisungen hängen von den Landessteuern nach Länderfinanzausgleich ab.
- Hinzu kommen Gebühren und Beiträge sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben, Veräußerungserlöse.

Bei den Steuereinnahmen der Gemeinden muss man die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern und die Realsteuern separieren.

- Die Gemeinden erhalten 15% des Landesaufkommens der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer sowie 12% der Abgeltungsteuer. Zudem sind sie mit 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Abzug der Vorweganteile für den Bund beteiligt (effektiv ca. 2%).
- Bei Gewerbesteuer und Grundsteuer stärkt das Hebesatzrecht die kommunale Finanzautonomie. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste Kommunalsteuer. Über die Gewerbesteuerumlage, die 2013 rund 17% des Aufkommens absorbierte, sind Bund und Länder beteiligt.

#### c. Höhe der Finanzzuweisungen

Auf der Einnahmenseite fällt auf, dass die Gemeinden in erheblichem Umfang auf Landeszuschüsse angewiesen sind, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Die Länder verteilen Finanzmittel an die Gemeinden, mit denen – abgesehen von horizontalen Effekten – zunächst einmal die kommunale Ebene finanziell gestärkt werden soll.

- Die Steuereinnahmen eines Bundeslandes müssen also zwischen Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt werden. Die Verbundmasse (HE: ca. 3 Mrd. €), aus der die Zuweisungen fließen, und die Verbundquote (HE: 23%) sind so festzulegen, dass beide Ebenen aufgabengerecht an der Steuerkraft teilhaben.
- Die Bundesländer sind verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Zudem können die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern (Hessen:  $\frac{2}{3}$  der Grunderwerbsteuer) oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (fakultativer Steuerverbund).
- Die Großzügigkeit des Landes äußert sich freilich nicht in der Bereitschaft zum fakultativen Steuerverbund. Das Land legt auch die Verbundquote fest. Die Verbreiterung der Verbundmasse kann durch eine geringere Verbundquote leicht kompensiert werden.

#### d. Reformoptionen

Auf der Ausgabe Seite besteht das Hauptproblem darin, dass Bund und Länder häufig Regeln für Auftragsangelegenheiten und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben beschließen. Vor allem die Sozialleistungen sind zentral bestimmt. Nach dem Konnexitätsprinzip soll die Rechnung von der veranlassenden Stelle übernommen werden.

In der Praxis ist der angemessene Kostenausgleich jedoch stets umstritten. Helfen kann die Orientierung an folgenden Grundregeln.

- Bund und Länder tragen die finanzielle Verantwortung für ihre Entscheidungen.
- Die kommunale Ebene wird an den Kosten beteiligt, um das Interesse an einer effizienten Aufgabenerfüllung zu sichern.
- Die durchschnittlich nötigen Finanzmittel für die Kostenbeteiligung werden bei der Finanzausstattung der Gemeinden einkalkuliert.

So lässt sich eine vertikal aufgabengerechte Mittelverteilung erreichen.

Auch bei den kommunalen Einnahmen gibt es vertikale Reformoptionen.

- Angesichts der kommunalen Abhängigkeit von Finanzzuweisungen besteht eine naheliegende Option darin, den Gemeinden einen höheren Anteil an den Gemeinschaftsteuern zu Lasten des Länderanteils

einzuräumen und damit die vertikale Steuerverteilung besser an die Ausgabenverteilung anzupassen.

- Eine Vergrößerung der kommunalen Steuerbasis wäre allerdings mit geringeren Finanzausweisungen verknüpft. Soweit es sich um Schlüsselzuweisungen handelt, gingen dann die horizontalen Ausgleichseffekte zwischen den Gemeinden teils verloren. Daher empfiehlt sich eine solche Reform vor allem für den Bereich der Zweckzuweisungen.
- Neben der Erhöhung des Gemeindeanteils ließe sich auch die Verteilung der Einkommensteuer in konjunktureller Hinsicht verbessern. Die Kommunen sollten nicht am laufenden Steueraufkommen, sondern besser an einem mehrjährigen Aufkommensdurchschnitt beteiligt werden. Das würde die kurzfristigen Aufkommensschwankungen reduzieren und auf Bund und Länder konzentrieren.
- Das Land könnte außerdem den Finanzausgleich in vertikaler Hinsicht durch einen Stabilisierungsfonds verbessern. Damit ließe sich die Summe der Finanzausweisungen konjunkturell stabilisieren oder sogar antizyklisch zu den kommunalen Steuereinnahmen variieren, um auch von dieser Seite her eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen herbeizuführen.
- Über die richtige Höhe der Verbundquote lässt sich trefflich streiten. Eine grobe Orientierung liefert der Kommunalisierungsgrad der tatsächlichen Ausgaben im Vergleich zum Kommunalisierungsgrad der Einnahmen. In Hessen kann daran keine Schiefelage zulasten der kommunalen Ebene festgemacht werden.

### 3. Horizontaler Finanzausgleich

Wenn alle Staatsebenen aufgabengerecht dotiert sind, bleibt die horizontale Dimension des Finanzausgleichs zu regeln. Den ersten Schritt bildet die horizontale Steuerverteilung.

#### a. Verteilung der Kommunalsteuern

Bei den Realsteuern gilt hinsichtlich der regionalen Verteilung das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Innerhalb der kommunalen Ebene müssen jedoch die Gemeinschaftsteuern zerlegt werden.

- Bei der Einkommensteuer richtet sich die Verteilung nach der Einkommensteuerleistung der Einwohner. Dabei werden jedoch nur Einkommen bis zu Höchstbeträgen von 35.000 (Ledige) bzw. 70.000 € (Verheiratete) berücksichtigt. Sie vermindern die Streuung des Aufkommens zugunsten einkommensschwächerer Gemeinden.
- Der Umsatzsteueranteil ist ein Ersatz für die Gewerbesteuer und hat daher einen wirtschaftsbezogenen Schlüssel: 25% Gewerbesteueraufkommen, 50% Beschäftigte, 25% Entgelte (ab 2018).

Durch die Einkommensteuerverteilung werden gewisse Ausgleichseffekte erzielt. Dennoch bestehen nach horizontaler Steuerverteilung erhebliche Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden. Diese gehen vor allem auf die Unterschiede in der Gewerbesteuerkraft zurück. Zudem ist gerade die Gewerbesteuer stark konjunkturanfällig.

#### b. Verteilung der Finanzausweisungen

Neben der Erhöhung der kommunalen Gesamteinnahmen dient der Finanzausgleich der besseren Abstimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften.

- Aus der Verbundmasse werden allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen gezahlt.
- Zweckzuweisungen dotieren bestimmte Aufgaben und Bedarfe. Der größte Teil entfällt auf Investitionszuweisungen. Daneben werden Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten gewährt. Die Mittel werden in der Regel vorweg aus der Verbundmasse entnommen.
- Allgemeine Finanzausweisungen sind ungebundene Finanzmittel, die horizontale Ausgleichswirkungen erzielen sollen. Zum Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen armen und reichen Gemeinden tragen vor allem die Schlüsselzuweisungen bei.

In Hessen entfallen ca. 60% der Verbundmasse auf Schlüsselzuweisungen. Das Verteilungssystem arbeitet nach folgendem Muster:

- Die Schlüsselmasse wird zunächst auf die Gebietskörperschaften verteilt: 45,7% an kreisangehörige Gemeinden, 20,1% an kreisfreie Städte und 34,2% an Landkreise. Eine Kompensationsumlage (ca. 73 Mio. €) erhöht die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte und Landkreise zulasten der kreisangehörigen Gemeinden. Der jeweilige Topf ist fixiert.

- Auf jeder Ebene wird eine Bedarfsmesszahl und eine Steuerkraftmesszahl ermittelt. Die Differenz wird z. T. durch Schlüsselzuweisungen kompensiert. Wir betrachten die Kreisgemeinden.
- Die Steuerkraft ergibt sich aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer. Letzteres wird zu normierten Hebesätzen berechnet.
- Der Finanzbedarf ergibt sich als Produkt aus dem Gesamtansatz und dem Grundbetrag. Der Gesamtansatz ist eine dimensionslose relative Bedarfsgröße. Der Grundbetrag sorgt dafür, dass die Ausgleichsansprüche der Gemeinden der Schlüsselmasse angepasst werden.
- Der Gesamtansatz besteht aus Haupt- plus Ergänzungsansätzen. Der Hauptansatz entspricht der Einwohnerzahl, die durch eine Hauptansatzstaffel „veredelt“ wird (107 – 130%). Zudem gibt Mindestgewichte für Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen (125 – 140%).
- Die Ergänzungsansätze dienen der Berücksichtigung besonderer Bedarfe. In Hessen gibt es vier Ansätze für Größe und Wachstum der Gemeinden, Stationierungsstreitkräfte und Schülerzahl.
- Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen kompensieren 50% der Differenz zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl. Erreicht eine Gemeinde danach nicht mindestens 80% der Bedarfsmesszahl, erfolgt eine Auffüllung auf diesen Mindestwert.
- Keine normalen Schlüsselzuweisungen erhalten abundante Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über ihrer Bedarfsmesszahl liegt. Wie andere Gemeinden profitieren sie aber von Mindestschlüsselzuweisungen zum Ausgleich der Kosten der Auftragsangelegenheiten.
- Analog verfährt man bei den kreisfreien Städten. Da zentralörtliche Funktionen bereits durch die Aufteilung der Schlüsselmasse berücksichtigt werden, erfolgt eine abgeschwächte Einwohnerveredelung (100 – 109%), von der vor allem Frankfurt profitiert. Zudem beläuft sich die Mindestfinanzkraftgarantie nicht auf 80%, sondern auf 77%.
- Für die Landkreise wird eine Umlagekraftmesszahl ermittelt. Sie basiert auf den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden. Die Einwohnergewichtung liegt hier für kleine Gemeinden unter 7.500 Einwohnern bei 105%, um einen Finanzbedarf infolge dünner Besiedlung zu berücksichtigen.

### c. Reformoptionen

Die Gestaltung der kommunalen Steuern und Steueranteile determiniert die originäre Finanzausstattung der Gemeinden und beeinflusst damit in starkem Maße die erforderliche Höhe und Struktur des horizontalen Finanzausgleichs. Welche Reformmaßnahmen bieten sich hier an?

- Die erste Option liegt auf der Hand. Die Gemeinden benötigen eine wirtschaftsbezogene Steuer mit Hebesatzrecht, die die Nachteile der Gewerbesteuer beseitigt. Hierzu eignet sich bestmöglich die kommunale Wertschöpfungssteuer. Ihr Aufkommen würde weniger schwanken und sich gleichmäßiger auf die Gemeinden verteilen.
- Auch bei der Einkommensteuer gibt es Verbesserungspotential. Fundamental wäre der Wechsel vom Verbund- zum Zuschlagsmodell, bei dem die Gemeinden den Steuersatz selbst bestimmen könnten. Diese Lösung würde die Finanzautonomie, aber auch die Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden erhöhen.
- Schließlich kann man darüber nachdenken, die Gewerbesteuerumlage zu streichen und im Gegenzug die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden den Ländern zu übertragen. Damit würden unnötige Finanzflechtungen abgebaut. Die Nettoentlastung der Kommunen um 3 Mrd. € ließe sich über geringere Zuweisungen kompensieren.

Realistischer als eine Korrektur des Steuerverbunds, der Bund und Ländern zustimmen müssten, erscheint eine Reform des Finanzausgleichs, die das Land selbst gestalten kann.

Eine solche Neuordnung sollte das Regelwerk vereinfachen und zugleich seine Treffsicherheit erhöhen. Im Folgenden greife ich speziell die Vorschläge der Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich auf, die meinen eigenen Vorstellungen weitgehend entsprechen.

- Die Aufteilung der Schlüsselmasse sollte geändert werden. Kreisfreie Städte sind pro Einwohner genauso zu behandeln wie Landkreise und kreisangehörige Gemeinden zusammen. Erreichbar ist das durch Integration der kreisfreien Städte in die Gruppe der Landkreise und der Gemeinden.
- Die Hauptansatzstaffel nach Einwohnerzahl, die größere Gemeinden begünstigt, soll entfallen (einschließlich Größenansatz). Beibehalten und stärker betonen will die Mediatorengruppe die Staffelung nach

zentralörtlichen Funktionen: 5 Stufen von 100 – 130% plus Metropolenzuschlag für Frankfurt 165%.

- Dieser Vorschlag ist akzeptabel. Er führt jedoch zu einer Entlastung der Gemeinden abhängig von ihrer Finanzkraft. Alternativ ließen sich zentralörtliche Sonderbedarfe außerhalb des Finanzkraftausgleichs durch gestaffelte Pro-Kopf-Zuweisungen honorieren. Dann wäre die Entlastung bei gleichem Zentralitätsgrad gleich hoch.
- Die Finanzkraftgarantie senkt den Anreiz zur Pflege eigener Steuerquellen. Stattdessen könnte man einen linearen Ausgleichstarif mit höherem Ausgleichsatz (Mediatorengruppe: 60%) praktizieren. Um steuerschwache kleine Gemeinden für den Wegfall der 80%-Garantie zu entschädigen, müsste die Einwohnerveredelung wegfallen.
- Bei abundanten Gemeinden greift der vertikale Ausgleich mit horizontalem Effekt nicht. Sie könnten durch eine Abundanzumlage (Mediatorengruppe: 20%), deren Aufkommen in die Schlüsselmasse fließt, besser am horizontalen Ausgleich beteiligt werden.
- Die Mindestschlüsselzuweisungen zum Ausgleich der Kosten der Auftragsangelegenheiten sollten für Gemeinden und für Landkreise auf einen einheitlichen Betrag pro Einwohner umgestellt werden.
- Sonderstatusstädte, die teilweise Kreisaufgaben übernehmen, sollten mittelfristig voll in die Landkreise integriert werden. Derzeit erhalten die betroffenen Landkreise überhöhte Schlüsselzuweisungen, weil die Umlagekraftmesszahl der Sonderstatusstädte ermäßigt wird. Die Arbeitsteilung zwischen Kreis und Gemeinden hat aber nichts mit dem kommunalen Finanzausgleich zu tun, sondern ist bilateral zu klären.

Zum Schluss will ich auf ein generelles Problem des kommunalen Finanzausgleichs hinweisen: die Neigung zu vielfältigen Sonderregeln.

- Sonderregeln fördern einen Bedarfswettlauf und heben sich in ihren Wirkungen teilweise auf, weil sie aus derselben Verbundmasse bedient werden müssen. Daher sollte man nicht versuchen, den Finanzausgleich durch Extras zu perfektionieren, und man sollte die echten Sonderbedarfe nicht mit dem Finanzkraftausgleich vermischen.
- Ein Beispiel liefert der Demografiefaktor, ein Zuschlag zum Hauptansatz für Bevölkerungsänderungen, der finanzkraftabhängig wirkt. Er erleichtert die Anpassung an Wachstums- und Schrumpfungsprozesse.

Dieses Ziel ließe sich universeller durch Verstetigung der Finanzkraft- und Bedarfsmesszahlen auf Mehrjahres-Basis erreichen.

Insgesamt spricht viel dafür, das System der Schlüsselzuweisungen zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Belastungen einzelner Gemeinden ließen sich weitgehend vermeiden, wenn das Land die Schlüsselmasse zulasten der Zweckzuweisungen erhöhen würde.

- Zweckzuweisungen schwächen die Finanzautonomie. Förderprojekte verdrängen andere Vorhaben, weil die Gemeinden einen Eigenanteil erbringen und Folgekosten tragen müssen. Subventionen verleiten zu überdimensionierten und langfristig untragbaren Prestigeprojekten.
- Hinzu kommt, dass finanzschwache Gemeinden, die den Eigenanteil nicht übernehmen können, hierdurch noch weiter zurückfallen. Man darf auch den hohen bürokratischen Aufwand für Beantragung, Bewilligung und Kontrolle der Mittel nicht unterschätzen.

Die Gemeinden würden durch ein höheres Gewicht der Schlüsselzuweisungen Autonomie zurückgewinnen und könnten ihre knappen Finanzmittel wenigstens selbstverantwortlich einsetzen.

#### 4. Fazit

Die Überlegungen zum kommunalen Finanzausgleich zeigen eine Vielzahl von Optionen zur Verbesserung des Status quo. Die Maßnahmen sind geeignet, (1) die kommunale Finanzautonomie zu stärken, (2) die kommunalen Einnahmen zu stabilisieren und (3) die Aufgabengerechtigkeit des Gemeindefinanzsystems zu erhöhen.

Reformen auf der Einnahmenseite reichen jedoch zur Lösung kommunaler Finanzprobleme nicht aus. Hinzu treten muss die Stärkung des Konnexitätsprinzips bei der Finanzierung der Sozialausgaben. Und die Gemeinden kommen nicht daran vorbei, Effizienzreserven auszuloten und freiwillige Leistungen zu überprüfen.

Mehr Einnahmenautonomie und Steuertransparenz hilft bei der Bewältigung dieser Aufgaben, denn die Kommunalpolitiker gewinnen Handlungsspielräume und werden angehalten, ihre Entscheidungen stärker an den Bedürfnissen der Steuerzahler auszurichten.



## Anmerkungen

Die Daten, auf denen die Zahlenangaben im Text beruhen, stammen aus dem Gemeindefinanzbericht 2013 [<http://goo.gl/aZQeK8>].

Die Vorschläge der Mediatorengruppe können einer Pressemitteilung des HMDF entnommen werden, die im Folgenden wiedergegeben wird.

Hessisches Ministerium der Finanzen – 07.10.2011 – Pressemitteilung

### Mediatorengruppe legt Vorschläge zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs vor

Die Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich (KFA) hat heute ihre Vorschläge für eine Strukturreform des KFA der Öffentlichkeit vorgestellt. Diese sehen im Kern einen Steuerausgleich für besonders steuer- bzw. umlageschwache Kommunen anstelle der bisherigen Finanzkraftgarantie, eine teilweise Abschöpfung der besonders steuerstarken (abundanten) Kommunen zugunsten der Schlüsselmasse, eine Neubewertung der so genannten Einwohnerveredelung, eine Neuaufteilung der Schlüsselmasse sowie die langfristige Aufgabe des Sonderstatus der großen kreisangehörigen Städte vor. „Unser Kernanliegen war es, die wichtigsten strukturellen Ungereimtheiten im derzeitigen System des KFA aufzugreifen und dafür praktikable Lösungsvorschläge zu unterbreiten“, sagten Regierungspräsident a.D. Hartmut Bäumer und der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser für die Mediatoren. Der Bericht war gestern dem Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier übergeben worden.

Hessens Finanzminister Dr. Thomas Schäfer dankte den Mediatoren für die geleistete Arbeit: „Sie haben uns hier Vorschläge an die Hand gegeben, die die Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs langfristig wieder so ausrichten sollen, dass er seiner Aufgabe auch künftig gerecht wird und die Solidarität der Kommunen untereinander auf eine neue Basis stellt.“ Neben Bäumer und Eibelshäuser gehören auch der frühere Bürgermeister von Mörfelden-Walldorf, Bernhard Brehl, der ehemalige Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, sowie der langjährige Landrat von Fulda, Fritz Kramer, dem Gremium an. Die Gruppe war im Oktober 2008 vom damaligen Ministerpräsidenten Roland Koch eingesetzt worden. Ihr Auftrag war es, Regelungsprinzipien für den zukünftigen Finanzausgleich zu erarbeiten, die insbesondere die regionalen und wirtschaftlichen Unterschiede der Kommunen berücksichtigen sollten.

Die Expertenkommission hat daraufhin zunächst fünf Problembereiche definiert und in der Folge Lösungsvorschläge dazu erarbeitet.

1. Die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen.
  - Vorschlag: An die Stelle der bisherigen Finanzkraftgarantie tritt eine Teilauffüllung für besonders steuer-/umlageschwache Kommunen („Steuerausgleich“) bei gleichzeitiger Erhöhung der Ausgleichsquote.
2. Die Abundanz wird nur unzureichend in das Ausgleichssystem einbezogen.
  - Vorschlag: Teilweise Abschöpfung der Abundanz in Höhe von 20 % zugunsten der Schlüsselmasse, wobei zunächst 14 %-Punkte (als Ausgleich des re-

duzierten Steuerverbundes aufgrund der durch die Abundanz erhöhten LFA-Beiträge des Landes) in die jeweilige Schlüsselmasse fließen. Die verbleibenden 6 %-Punkte sollen für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren in einen Härtefonds fließen, der zur Abfederung von nicht gänzlich vermeidbaren Übergangsbelastungen durch die Strukturreform verwendet wird. An die Stelle der bisherigen Mindestschlüsselzuweisungen treten in der Folge Festbeiträge, damit auch die abundanten Kommunen weiterhin eine Abgeltung für den übertragenen Wirkungsbereich erhalten.

3. Die historisch gewachsene „Veredelung“ der Einwohner berücksichtigt nur unzureichend die zentralörtliche Funktion im ländlichen Raum.
  - Vorschlag: Einwohnerveredelung ausschließlich nach zentralörtlichen Funktionen und Strukturräumen u.a. mit:
    - neuer Hauptansatzstapel
    - Zuschlag für Mittelzentren im ländlichen Raum
    - höherer Gewichtung der Einwohner von Oberzentren auch auf der Landkreisebene.
4. Die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfrei Städte) begrenzt die Ausgleichswirkungen erheblich.
  - Vorschlag: Integration der kreisfreien Städte mit den jeweiligen Teilfunktionen in die Schlüsselmasse der Gemeinden und in die der Landkreise.
5. Die Stellung der Sonderstatusstädte führt zu einer ungerechten Verteilung der Landkreis-Schlüsselzuweisungen und zu einer unangemessenen Verteilung der Umlagekosten.
  - Vorschlag: Mittelfristig die hessische Besonderheit von Landkreisen mit Sonderstatusstädten dadurch zu lösen, dass der Sonderstatus aufgegeben und diese Städte voll in die Landkreise integriert werden. Bis dahin wird als Übergangslösung vorgeschlagen: Die Finanzkraft der Sonderstatusstädte wird bei der Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen voll berücksichtigt. Entsprechend zahlen die Sonderstatusstädte – wie die anderen Gemeinden ihrer Kreise auch – die volle Kreisumlage. Innerhalb eines Kreises gilt für alle Gemeinden (unabhängig von der Schulträgerschaft) ein einheitlicher Hebesatz. Anschließend soll eine freiwillige Verhandlungslösung zwischen Sonderstatusstadt und ihrem Landkreis angestrebt werden, die die Finanzierung der der Sonderstatusstadt übertragenen Landkreisaufgaben regelt. Für den Fall, dass es zu keiner Verhandlungslösung kommt, ist vorgesehen, dass der Landkreis 43,5 % der durchschnittlichen Kreisumlage je Einwohner in seinem Kreisgebiet an die Sonderstatusstadt als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben zahlt.

Folgewirkungen:

- Die Ergänzungsansätze für Sonderstatusstädte und kreisangehörige Schulträger entfallen.
- Der Anrechnungsfaktor bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise wird herabgesetzt, damit die Schulumlageeinnahmen nicht mehr erfasst werden.

Im Hinblick auf Punkt 5 (Sonderstatusstädte) hat sich Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué einer Bewertung der aktuellen Situation enthalten, da diese in hohem Maße das Ergebnis historischer Besonderheiten Hessens seien. Er macht dazu keine Vorschläge, trägt aber das Gesamtergebnis mit. Finanzminister Dr. Schäfer erläuterte, dass zur Beratung der Vorschläge nun eine Facharbeitsgruppe eingerichtet werde. Ihr sollen Mitglieder aller Fraktionen des Hessischen Landtags sowie der Kommunalen Spitzenverbände angehören. „Die heute vorgelegten Vorschläge sind von einer überparteilichen Expertenkommission ausgearbeitet worden, um eine langfristig geltende Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs umzusetzen“, betonte Schäfer. „Dies ist eine gute Diskussionsgrundlage für die weiteren Beratungen.“ Die Kommunalen Spitzenverbände wie auch die Fraktionen des Hessischen Landtags seien bereits vor der offiziellen Vorstellung über die Vorschläge unterrichtet worden, berichtete Schäfer weiter. „Ich gehe nach diesen Gesprächen von einer konstruktiven Zusammenarbeit in der Facharbeitsgruppe aus.“ Er erhoffe sich davon, so Schäfer, „die Grundlage für eine in weiten Teilen möglichst konsensuale Gesetzesinitiative“.

Pressestelle: Ministerium der Finanzen

Pressesprecher: Stefan Löwer

Telefon: (0611) 32 24 57, Fax: (0611) 32 24 33

E-Mail: [presse@hmdf.hessen.de](mailto:presse@hmdf.hessen.de)

© 2014 Hessisches Ministerium der Finanzen.