



## Hessischer Landkreistag

# Rundschreiben

---

646/2011

An die  
Landkreise in Hessen

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: sperzel@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 20.10.2011

Az. : Sp/Ke/LO21.1; 970.081

### **Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs**

**Die im Jahr 2008 einberufene Mediatorengruppe für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs hat am 06.10.2011 ihre Vorschläge zur künftigen Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs dem Hessischen Ministerpräsidenten übergeben. Finanzminister Dr. Schäfer hat am 07.10.2011 den Abschlussbericht der Öffentlichkeit vorgestellt.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bereits seit Ende 2001 wurden die Defizite des derzeitigen Ausgleichssystems im Kommunalen Finanzausgleich diskutiert und Überlegungen für eine umfassende Strukturreform angestellt. Ursprünglich sollten die Änderungen der sehr komplexen Reform zum 1. Januar 2009 umgesetzt werden. In 2008 wurden die Gespräche jedoch zunächst eingestellt, um das sensible Thema aus dem Wahlkampf für die damals angestandene Landtagswahl herauszuhalten und damit den Erfolg der Reform nicht zu gefährden.

Nach der Landtagswahl wurde im Oktober 2008 die in der Regierungserklärung vom April 2008 angekündigte Mediatorengruppe für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt. In die überparteiliche Expertenkommission wurden der ehemalige Regierungspräsident von Gießen, Hartmut Bäumer, der frühere Bürgermeister von Mörfelden-Walldorf, Bernhard Brehl, der Präsident des Hessischen Rechnungshofes, Professor Dr. Manfred Eibelshäuser, der ehemalige Landrat von Fulda und ehemalige Vize-Präsident des HLT, Fritz Kramer, sowie der frühere Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Professor Dr. Karl-Heinz Paqué berufen.

Die Gruppe hatte den Auftrag der Landesregierung und dem Landtag konkrete Vorschläge zur künftigen Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs vorzulegen. Dabei sollten unter anderem auch die zu erwartenden demografischen Änderungen und die finanziell angemessene Ausstattung der Gemeinden, Städte und Landkreise gerade im Vergleich zu anderen Bundesländern berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten die Vorschläge eine Neuregelung ermöglichen, die über die politischen Grenzen hinaus breite Zustimmung im Land findet und somit unabhängig von den jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnissen langfristig Bestand haben kann. Die unabhängige Sachverständigengruppe sollte daher ihre Vorstellungen gemeinsam mit einer Facharbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“ erörtern und möglichst viele Interessen in den Vorschlag einbeziehen.

Nach Erfüllung ihres Auftrags hat die Mediatorengruppe am 06.10.2011 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Die darin aufgenommenen Vorschläge für die künftige Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs hat der hessische Finanzminister am 07.10.2011 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Vorschläge der Mediatorengruppe für eine Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs sehen im Wesentlichen

- einen Steuerausgleich für besonders steuer- bzw. umlagenschwache Kommunen anstelle der bisherigen Finanzkraftgarantie,
- eine teilweise Abschöpfung der besonders steuerstarken (abundanten) Kommunen zugunsten der Schlüsselmasse,
- eine Neubewertung der sogenannten Einwohnerveredelung,
- eine Neuaufteilung der Schlüsselmasse sowie
- die langfristige Aufgabe des Sonderstatus der großen kreisangehörigen Städte

vor.

Kernanliegen der Mediatorengruppe war es, die wichtigsten strukturellen Ungereimtheiten im derzeitigen System des Kommunalen Finanzausgleichs aufzugreifen um dafür praktikable Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Ihre Vorschläge sollen dazu beitragen, dass die Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs langfristig wieder so ausgerichtet werden kann, dass er seiner Aufgabe auch künftig gerecht wird und die Solidarität der Kommunen untereinander auf eine neue Basis gestellt werden kann.

Die Expertenkommission hat fünf Problembereiche definiert und dazu folgende Lösungsvorschläge 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 unzureichend in das Ausgleichssystem einbezogen.**

*Vorschlag:*

*Teilweise Abschöpfung der Abundanz in Höhe von 20 % zu Gunsten der Schlüsselmasse, wobei zunächst 14 %-Punkte (als Ausgleich des reduzierten 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 Festbeträge, 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 unter anderem mit:*

- *neuer Hauptansatzstaffel*
- *Zuschlag für Mittelzentren im ländlichen Raum*
- *höherer Gewichtung von Einwohnern von Oberzentren auch auf der Landkreisebene.*

**4. Die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) begrenzt die Ausgleichswirkungen erheblich.**

*Vorschlag:*

*Integration der kreisfreien Städte mit den jeweiligen Teilfunktionen in die Schlüsselmassen der Gemeinden und in die der Landkreise.*

**5. Die Stellung der Sonderstatusstädte führt zu einer ungerechten Verteilung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise und zu einer unangemessenen Verteilung der Umlagelasten.**

*Vorschlag:*

*Mittelfristig ist 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 Schlüsselzuweisungen der Landkreise 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.

Auf Empfehlung des Finanzausschusses soll der Hessische Finanzminister zu einer gemeinsamen Sitzung des Präsidiums und des Finanzausschusses des Hessischen Landkreistages eingeladen werden, in der Finanzminister Dr. Schäfer seine Bewertung der Vorschläge der Mediatorengruppe vornehmen und sein Konzept zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs für eine gemeinsame Erörterung vorstellen soll.

Die Vorschläge der überörtlichen Expertengruppe sind in Kurz- und Langfassung als **Anlagen** beigefügt.

Zur Beratung der Vorschläge der Mediatorengruppe soll am 08.11.2011 eine Facharbeitsgruppe eingerichtet werden. Ihr sollen Mitglieder aller Fraktionen des Hessischen Landtags sowie der kommunalen Spitzenverbände angehören.

Mit freundlichen Grüßen

Sperzel  
Referatsleiter

Anlagen



Wiesbaden, den 6. Oktober 2011

## **Langfassung**

### **Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs**

#### **I. Ausgangslage**

Ziel des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) ist eine optimale Förderung der einzelnen Regionen des Landes und die Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend herausgestellt, dass das bisherige System diesen Zielen nicht mehr voll gerecht wird und daher einer Aktualisierung bedarf. Um auf dem Weg dieser strukturellen Überarbeitung voranzukommen, hat Ministerpräsident Koch im Oktober 2008 diese Mediatorengruppe zur KFA-Strukturreform eingesetzt. Zielstellung der Gruppe war es, einen Reformvorschlag zu erarbeiten, der einerseits die richtigen Anreize setzt, um die vorhandenen wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale heben zu können und andererseits mit Augenmaß die gegenseitige Solidarität zwischen den Kommunen einfordert.

#### **II. Allgemeine Vorbemerkung**

Die Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich hat sich intensiv mit den Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs beschäftigt und ist sich darin einig, dass

- mit diesem Vorschlag als erster Schritt die wichtigsten strukturellen Ungereimtheiten im Kommunalen Finanzausgleich in Hessen, die zu Intransparenz und negativen Anreizwirkungen beigetragen haben, aufgegriffen und zu ihrer Beseitigung praktikable Lösungsvorschläge unterbreitet wurden,
- die hier vorgelegten Reformvorschläge weder zum Ziel hatten, die aktuell angespannte kommunale Finanzlage, noch alle Zukunftsfragen, wie beispielsweise die Folgen der demographischen Entwicklung, abschließend zu lösen, wenngleich auch in diesen Bereichen die Vorschläge erste wichtige Maßnahmen enthalten.

#### **III. Reformvorschlag**

Der von dieser Mediatorengruppe<sup>1</sup> entwickelte Reformvorschlag setzt auf den aktuellen Regelungen des KFA auf und definiert im Wesentlichen die folgenden fünf Problembereiche:

---

<sup>1</sup> Als Mediatoren wurden berufen (in alphabetischer Reihenfolge): Hartmut Bäumer (ehemaliger Regierungspräsident von Gießen), Bernhard Brehl (früherer Bürgermeister von Mörfelden-Walldorf), Prof. Dr. Manfred

1. die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen,
2. die Abundanz wird nur unzureichend in das Ausgleichssystem einbezogen,
3. die historisch gewachsene Veredelung der Einwohner berücksichtigt nur unzureichend die zentralörtliche Funktion im ländlichen Raum,
4. die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) begrenzt die Ausgleichswirkungen erheblich,
5. die Stellung der (wenigen) Sonderstatusstädte führt zu einer ungerechten Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen und zu einer unangemessenen Verteilung der Umlagelasten.

Die Mediatorengruppe schlägt dazu die nachfolgenden Lösungen vor:

### 1. Die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen

Durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen wird den hessischen Kommunen garantiert, dass sie zusammen mit ihrer Steuerkraft/Umlagekraft 80% (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) bzw. 77% (kreisfreie Städte) ihrer Bedarfsmesszahl erreichen. Durch diese Vollauffüllung **fehlt die Anreizfunktion**, sich um eigene Steuerquellen zu kümmern.

Beispiel: Bei einer kreisangehörigen Gemeinde mit einer relativ geringen Steuerkraft und einem Hebesatz für die Gewerbesteuer von 310 v.H. führen zusätzliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer (nach Umlage) von 1.000 € zur Verringerung der Schlüsselzuweisungen in gleicher Höhe.

Im Jahr 2009 erhielten aufgrund der Finanzkraftgarantie 188 kreisangehörige Gemeinden zusätzliche Schlüsselzuweisungen in Höhe von 66,3 Mio. €, zwei kreisfreie Städte 24,6 Mio. € und zehn Landkreise 23,6 Mio. €.

Dies zeigt, dass die Finanzkraftgarantie in ihrer derzeitigen Form nicht mehr nur einen Notanker für besonders finanzschwache Kommunen darstellt, sondern zum Massenphänomen geworden ist. Alle Kommunen einer Gruppe, die unter die Finanzkraftgarantie fallen, werden auf ein einheitliches Finanzkraftniveau angehoben. Es findet demnach eine **breite Nivellierung** statt. Dies kann schwerlich als gerecht angesehen werden. Zudem ist problematisch, dass Absenkungen der Schlüsselmasse die finanzschwachen Kommunen überproportional belasten. Denn sinkt das einer finanzschwachen Kommune garantierte Finanzniveau, führt dies eins zu eins zu einem entsprechenden Verlust an Schlüsselzuweisungen.

### Vorschlag der Mediatoren:

Angesichts der Vielzahl der Kritikpunkte an der Finanzkraftgarantie sieht der Reformvorschlag ein anderes Konzept vor, um auch künftig den ärmsten Kommunen die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen. **Eine Vollauffüllung auf eine relative Mindestfinanz-**

---

Eibelshäuser (Präsident des Hessischen Rechnungshofes), Fritz Kramer (ehemaliger Landrat von Fulda), Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué (früherer Finanzminister von Sachsen-Anhalt).

**kraft soll demnach in Zukunft nicht mehr erfolgen.** Dies hätte den Vorteil, dass zusätzliche Steuereinnahmen die Finanzkraft auch der finanzschwachen Gemeinden erhöhen und eine breite Nivellierung der Finanzkraft der Kommunen vermieden wird. Außerdem würden Reduzierungen der Schlüsselmasse die finanzschwächsten Gemeinden nicht mehr überproportional belasten.

Gleichzeitig sollte eine **Erhöhung der linearen Ausgleichsquote von derzeit 50% auf 60%** erfolgen, um so einen Teil der Verluste der armen Kommunen durch die Abkehr von der derzeitigen Finanzkraftgarantie kompensieren zu können. Darüber hinaus ist dieser Reformschritt in Verbindung zu sehen mit dem **Verzicht auf eine Gewichtung nach Gemeindegrößenklassen** (Ziff. 3), von dem die kleinen Gemeinden profitieren. Da es sich bei der Mehrzahl der steuerschwachen Gemeinden um kleine Gemeinden handelt, findet auch auf diesem Weg eine Kompensation statt.

Übertragung auf das Beispiel: Für die Gemeinde im vorgenannten Beispiel würden sich die Schlüsselzuweisungen um 600 € reduzieren, so dass ihr vor Abzug der Kreis- und Schulumlage ein Plus von 400 € verbliebe.

#### **Flankierende Maßnahme:**

Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass es immer wieder Jahre gibt, in denen einzelne Kommunen gravierende Einnahmeausfälle hinzunehmen haben, bspw. durch sehr hohe GewSt-Rückzahlungen. Im bisherigen System hat die Finanzkraftgarantie auch in diesen Fällen eine (relative) Mindestfinanzausstattung gesichert. Die vorgeschlagenen neuen Ausgleichsregelungen könnten hier hingegen unzureichend sein. Sie sollen daher **von einem zusätzlichen Instrument flankiert** werden. Konkret wird vorgeschlagen, dass Gemeinden/Landkreise, deren Steuer-/Umlagekraftmesszahl je gewichteten Einwohner 60 % des Landesdurchschnitts nicht erreicht, vorab Zuweisungen in Höhe von 60 % der Differenz erhalten. Durch diese (im Übrigen von der Schlüsselmasse unabhängige Vorabzuweisung) wird die Solidarität mit den ärmsten Kommunen gewahrt. Da aber nur eine Teilauffüllung stattfindet, bleibt ein Anreiz, sich um eigene Steuereinnahmen zu bemühen, bestehen und eine Übernivellierung wird verhindert. Ähnliche Regelungen, um besonders einkommenschwachen Kommunen unter die Arme zu greifen, gibt es derzeit in Bayern und Schleswig-Holstein.

Dieser Steuer-/Umlagekraftausgleich dämpft zwar einen Teil der Anreizwirkungen wieder, dennoch kann nicht davon gesprochen werden, dass das insoweit bestehende Reformziel konterkariert würde. Modellrechnungen haben ergeben, dass weitaus weniger Gemeinden den Steuerausgleich erhalten werden, als derzeit von der Finanzkraftgarantie profitieren. Festzuhalten ist jedoch, dass das durch den Steuerausgleich bewegte Volumen deutlich niedriger ausfallen wird. Meist wird es daher nur weniger zusätzlicher Einnahmen bedürfen, um den Bereich des Steuerausgleichs zu verlassen und in die Zone vorzustoßen, in der sich ein größerer Selbstbehalt ergibt. In diesem Kontext bleiben die Anreizwirkungen somit bestehen.

## 2. Unzureichende Einbeziehung der Abundanz in das Ausgleichssystem

Die Kommunen in Hessen, die über **besonders hohe Steuer- oder Umlageneinnahmen** verfügen, erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sondern nur so genannte Mindestschlüsselzuweisungen, die je nach Gemeindetyp zwischen 5 € und 48 € pro Einwohner liegen. Bei diesen so genannten **abundanten** Kommunen liegt die Steuer-/Umlagekraftmesszahl über der Bedarfsmesszahl. Dabei misst die Steuer-/Umlagekraftmesszahl die Einnahmestärke einer Kommune und die Bedarfsmesszahl ist der Indikator für die angemessene Finanzkraft einer einzelnen Kommune bei gegebener Finanzkraft der kommunalen Familie. Die Differenz zwischen beiden Messzahlen wird bei den anderen Kommunen grundsätzlich zu 50% durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Zusätzliche Steuereinnahmen der abundanten Kommunen führen zu keinen Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen. Eine Absenkung der Schlüsselmasse berührt sie ebenfalls nicht. Nur über die Kreis- und Verbandsumlagen findet ein beschränkter Ausgleich statt.

Beispiel: Eine abundante kreisangehörige Gemeinde mit einem Hebesatz für die Gewerbesteuer von 310 v.H. und einem Umlagesatz für die Kreis- und Schulumlage von 52 v.H. führt von einer zusätzlichen Einnahme aus der Gewerbesteuer (nach Umlage) in Höhe von 1.000 € eine erhöhte Kreis- und Schulumlage von 520 € ab und darf 480 € selbst behalten. Für diesen Betrag findet kein Ausgleich statt, weil die Gemeinde nur die Mindestschlüsselzuweisung erhält, die nicht gekürzt wird.

Auch haben unet fließende Steuereinnahmen Verwerfungen bei den Schlüsselzuweisungen zur Folge.

Beispiel: Die Steuerkraftmesszahl von Dreieich betrug 2008 40,1 Mio. € und 2009 52,5 Mio. €. Daraufhin erhielt diese Gemeinde in 2008 „normale“ Schlüsselzuweisungen in Höhe von 1,9 Mio. € und in 2009 Mindestschlüsselzuweisungen in Höhe von 365.000 €. Wären die diesen Steuerkraftmesszahlen zu Grunde liegenden Einnahmen gleichmäßig über beide Jahre verteilt gewesen, hätte Dreieich in beiden Jahren nur die Mindestschlüsselzuweisungen von jährlich 365.000 € erhalten.

Außerdem führen überdurchschnittlich hohe kommunale Steuereinnahmen zu höheren Ausgleichsbeiträgen des Landes im Länderfinanzausgleich, ohne dass die dadurch induzierten Kürzungen der Finanzausgleichsmasse abundante Gemeinden belasten würden.

### Vorschlag der Mediatoren:

Gelöst werden diese Probleme durch eine teilweise **Abschöpfung der Abundanz** zu Gunsten der Schlüsselmasse. Im Jahr 2009 waren 36 kreisangehörige Gemeinden, ein Landkreis und eine kreisfreie Stadt abundante, das Volumen ihrer Abundanz betrug 364,4 Mio. €. Durch die teilweise Abschöpfung der Abundanz und die Zuführung zur Schlüsselmasse wird die Möglichkeit eröffnet, außergewöhnlich hohe Steuereinnahmen einer Gemeinde stärker in das Ausgleichssystem zu integrieren. Die Mediatoren schlagen eine Abschöpfungsquote von 20% der Steuerkraft oberhalb der Abundanzschwelle vor, wobei zunächst 14 %-Punkte (als Ausgleich

des reduzierten 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.

Die Einführung der Abundanzumlage ist mit dem Konzept der Mindestschlüsselzuweisungen kaum zu vereinbaren, da die Umlage unter dem Strich den Charakter negativer Schlüsselzuweisungen hat. Es erscheint jedoch geboten, dass auch in Zukunft abundante Kommunen Mittel für den übertragenen Wirkungsbereich erhalten. Aus diesem Grund sieht der Reformvorschlag vor, dass künftig alle Kommunen unabhängig von ihrem Finanzstatus für jeden Einwohner einen Festbetrag erhalten sollen. Die Höhe des Festbetrags je Einwohner soll für alle Gemeinden einheitlich 9 € betragen und somit (in Übereinstimmung mit den unter 3. dargestellten Überlegungen) nicht mehr nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde gestaffelt sein. Der Festbetrag, den die Landkreise für jeden Einwohner erhalten wird, beträgt 12 € und entspricht somit dem Betrag der bisherigen Mindestschlüsselzuweisungen für diese Gruppe.

### **3. Historisch gewachsene Veredelung der Einwohner – bei unzureichender Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen im ländlichen Raum**

Die **Einwohner** der kreisangehörigen Gemeinden werden im KFA bei den Schlüsselzuweisungen in Abhängigkeit der **Gemeindegrößen gewichtet**. Dieser Hauptansatzstaffel wurde später noch die Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen nach der Festlegung im Landesentwicklungsplan in Form einer Mindestgarantie übergestülpt.

Verringert sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde, kann dies hohe finanzielle Verluste zur Folge haben. Das sind schlechte Voraussetzungen, um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen.

Beispiel: Die Bevölkerung der Gemeinde Reinhardshagen ist unter 5.000 Einwohner gesunken. Im KFA 2009 wurden die Einwohner der Gemeinde letztmalig mit 114 % gewichtet, wie es die Hauptansatzstaffel für Gemeinden ab 5.000 Einwohnern vorgibt. Werden ihre Einwohner in den Folgejahren entsprechend der Regelung für Gemeinden bis 5.000 Einwohnern nur noch mit 107 % angesetzt, führt das ceteris paribus zu einer Einbuße bei den Schlüsselzuweisungen von annähernd 250.000 € (Basis KFA 2009).

Das historisch gewachsene System **benachteiligt kleinere Mittelzentren**, die sich insbesondere im ländlichen Raum finden. Ihre Einwohner werden zwar wegen der zentralörtlichen Funktion mindestens zu 125 % angesetzt, damit aber nur um 1 %-Punkt höher gewichtet als die der Gemeinden mit Einwohnern zwischen 10.000 und 15.000 ohne zentralörtliche Funktionen. Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern erhalten schon über die Größenklassenzuschläge eine höhere Gewichtung als 125 %, so dass die Einwohner der meisten Mittelzentren im südhessischen Verdichtungsraum höher bewertet werden als die der kleineren Mittelzentren im ländlichen Raum.

Beispiel: Obwohl Hünfeld im Landkreis Fulda Mittelzentrum ist, würde es bei gleich hoher Steuerkraft pro Einwohner nicht mehr Schlüsselzuweisungen pro Einwohner erhalten als das gleichgroße Künzell im selben Landkreis, das kein Mittelzentrum ist.

Die ursprüngliche Begründung für die Größenklassenzuschläge, nach der die Kosten öffentlich angebotener Leistungen mit steigender Bevölkerungsdichte pro Kopf der Bevölkerung zunehmen, ist empirisch nicht zu belegen. Neben Nachteilen einer stärkeren Verdichtung lassen sich auch Bereiche ausmachen, in denen mit steigender Einwohnerzahl die Durchschnittskosten fallen.

#### Vorschlag der Mediatoren:

Der Reformvorschlag sieht daher den Verzicht auf eine **Gewichtung nach Gemeindegrößenklassen** vor. Nur den Gemeinden, die im Landesentwicklungsplan als Mittelzentrum, als Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums oder als Oberzentrum eingeordnet sind, wird ein höherer Bedarf zugestanden, um ihnen zu ermöglichen, die vorgegebenen zentralörtlichen Funktionen auch zu erfüllen. Da sich gezeigt hat, dass Mittelzentren im ländlichen Raum diese Funktionen für relativ größere Einzugsgebiete erfüllen, soll ihnen eine noch etwas höhere Gewichtung ihrer Einwohner zugestanden werden. Dieses Konzept soll nicht zuletzt einen Beitrag zur Sicherstellung der zentralörtlichen Versorgung im ländlichen Raum auch im Hinblick auf den demografischen Wandel leisten.

Der Reformvorschlag sieht die Anwendung der folgenden Hauptansatzstaffel vor:

Zentralitätsstufe	Hauptansatz in v.H.
Oberzentrum	130
Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums	111
Mittelzentrum im ländlichen Raum	110
Mittelzentrum im Ordnungs-/Verdichtungsraum	107
Gemeinde mit einer niedrigeren Zentralitätsstufe	100

Abweichend von dieser Hauptansatzstaffel werden die Einwohner der Stadt Frankfurt mit 165 v.H. gewichtet (Metropolenzuschlag).

Die höhere Gewichtung der Einwohner von Oberzentren soll sich nicht nur auf die Gemeindeebene erstrecken, sondern auch die Landkreisebene einschließen, denn Belastungen durch die zentralörtliche Funktion schlagen sich auch auf dieser Ebene nieder.

#### **4. Eingeschränkte Ausgleichswirkung durch die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf drei kommunale Gruppen**

Die Gesamtschlüsselmasse im KFA wird auf die drei Gruppen, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise, vorab aufgeteilt. Die kreisangehörigen Gemeinden erhalten derzeit 45,7 v.H., die kreisfreien Städte 20,1 v.H. und die Landkreise 34,2 v.H. der Schlüsselmasse. Die Vorabaufteilung führt bei einer unterschiedlichen Entwicklung

der städtischen Steuereinnahmen wegen der geringen Anzahl der kreisfreien Städte (Darmstadt, Offenbach, Wiesbaden, Kassel und Frankfurt) zu **starken Verwerfungen** bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb dieser Gruppe.

Beispiel: Wenn die Steuerkraft der Stadt Offenbach um 10 % bzw. um 9,6 Mio. € sinkt, weil Betriebe ins Umland abwandern, muss Kassel auf über 3,2 Mio. € an Schlüsselzuweisungen verzichten (Basis KFA 2009).

Außerdem unterbricht die Vorabaufteilung der Schlüsselmassen den Ausgleich zwischen den Gemeinden - z.B. bei den turnusmäßigen Änderungen der Verteilungsschlüssel für die Gemeinschaftsteuern. Steuerverluste der kreisfreien Städte werden nicht "automatisch" (wie die Verluste der kreisangehörigen Gemeinden) durch erhöhte Schlüsselzuweisungen zu Lasten der Gemeinden gemildert, die von den neuen Verteilungsschlüsseln profitieren. Dies machte in der Vergangenheit häufig eine Änderung der Aufteilungsquoten der Schlüsselmasse in § 7 FAG notwendig.

#### Vorschlag der Mediatoren:

Als Lösung dieses Problems sieht der Reformvorschlag die **Berücksichtigung der kreisfreien Städte** mit den jeweiligen Teilfunktionen **in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden** und **in der Gruppe der Landkreise** vor. Die kreisfreien Städte bekommen aus beiden Teilmassen Zuweisungen. Dieses System bringt auch eine größere Transparenz mit sich.

#### **5. Umstrittene Stellung der Sonderstatusstädte und ihrer Landkreise<sup>2</sup>**

Zur Zeit wird die Finanzkraft der sieben **Sonderstatusstädte** (Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar) ihren Landkreisen bei der Umlagekraftmesszahl **nicht** voll angerechnet, sondern nur soweit sie zur Kreisumlage herangezogen wird. Der Ermäßigungsbetrag, der den Sonderstatusstädten bei der Kreisumlage gewährt wird, wird somit auch bei der Umlagekraft ihrer Landkreise berücksichtigt. Dadurch erhalten die Landkreise mit Sonderstatusstädten mehr Schlüsselzuweisungen, als sie bei gleicher Finanzkraft der Städte ohne das Sonderstatusstadtprivileg bekommen hätten. Die Landkreisschlüsselzuweisungen dienen der Finanzierung der Landkreisaufgaben. Ein Teil der Landkreisaufgaben ist den Sonderstatusstädten übertragen, dennoch wird auch in den Landkreisen mit einer Sonderstatusstadt jede Aufgabe für einen Einwohner nur einmal erledigt. Es ist daher nicht einzusehen, dass die Landkreise mit Sonderstatusstädten bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen bevorzugt werden. Der Ausgleich zwischen dem Landkreis und seiner Sonderstatusstadt hinsichtlich der übertragenen Aufgaben sollte über die Kreisumlage erfolgen. Die Umverteilung zu Lasten der Landkreise ohne Sonderstatusstädte betrug auf Basis des KFA 2009 ca. 51 Mio. €.

<sup>2</sup> Hinsichtlich der Sonderstatusstädte enthält sich der Mediator Prof. Paqué einer Bewertung der aktuellen Situation, da diese aus seiner Sicht in hohem Maße das Ergebnis historischer Besonderheiten Hessens ist. Er macht dazu auch keine Vorschläge.

Ein weiteres Problem ergibt sich im Bereich der Schulfinanzierung. Schulträger im kreisangehörigen Raum sind grundsätzlich die Landkreise. Sie erheben von ihren Gemeinden eine finanzkraftabhängige Schulumlage. Auch die beiden Sonderstatusstädte Bad Homburg und Wetzlar werden von ihren Kreisen in vollem Umfang zur Schulumlage herangezogen. Kreisangehörige Gemeinden, die selbst Schulträger sind – es handelt sich hier um die übrigen fünf Sonderstatusstädte und Kelsterbach – müssen aber keine Schulumlage entrichten.

Bis zum Jahr 2005 durfte der Hebesatz für die Schulumlage höchstens 8% betragen. Die Schulkosten der Kreise überstiegen aber das sich ergebende Aufkommen, so dass die Landkreise ihre Schulen auch zum Teil über die Kreisumlage finanzieren mussten. Auch die kreisangehörigen Schulträger trugen auf diesem Weg zur Finanzierung der Kreisschulen bei. Die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft profitierten davon durch die Ermäßigung bei der Kreisumlage.

Ab dem Jahr 2006 wurde die Deckelung der Schulumlage aufgehoben. Die Finanzbeziehungen der Gemeinden zu ihren Landkreisen sollten sich aber nicht ändern. Kreise, die eine kostendeckende Schulumlage einführen, müssen daher grundsätzlich den Hebesatz der Kreisumlage entsprechend senken. Dies gilt aber nicht für die kreisangehörigen Schulträger. Ihr Hebesatz bei der Kreisumlage wird nicht abgesenkt. Auf Basis des KFA 2009 müssten sie (geschätzt) 25,9 Mio. € weniger Kreisumlage zahlen, wenn auch ihr Hebesatz gesenkt würde. Für die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft wird der Hebesatz der Kreisumlage um das 2-fache abgesenkt, so dass ihre Kreisumlage trotz des Ermäßigungssatzes genauso stark sinkt, wie die Schulumlage steigt. Ohne diese Sonderregelung hätten die beiden Städte im KFA 2009 (geschätzt) 5,8 Mio. € mehr Kreisumlage zahlen müssen. Unter dem Strich besteht die Bevorzugung der Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft und die Benachteiligung der kreisangehörigen Schulträger somit weiterhin.

### Vorschlag der Mediatoren<sup>3</sup>:

Mittelfristig sollen diese Probleme durch eine Aufgabe des Sonderstatus und eine volle Integration dieser Städte in die Landkreise gelöst werden. Bis dahin wird als Übergangslösung vorgeschlagen, **die Wirkungen des Sonderstatus auf das bilaterale Verhältnis zwischen der Sonderstatusstadt und ihrem Landkreis zu beschränken:**

- Bei der Ermittlung der Umlagekraft ihrer Landkreise wird die volle Finanzkraft der Sonderstatusstädte erfasst.
- Die Sonderstatusstädte zahlen – in einem ersten Schritt – wie die anderen Gemeinden ihrer Kreise die volle Kreisumlage. Innerhalb eines Kreises gilt für alle Gemeinden (unabhängig von der Schulträgerschaft) ein einheitlicher Hebesatz.
- In einem zweiten Schritt soll eine freiwillige Verhandlungslösung zwischen Sonderstatusstadt und Landkreis angestrebt werden, die die Finanzierung der der Sonderstatusstadt übertragenen Aufgaben regelt. Für den Fall, dass es zu keiner Verhandlungslösung kommt, wird vorgeschlagen, dass der Landkreis 43,5 % der durchschnittlichen Kreisumlage je Einwohner in seinem Kreisgebiet an die Sonderstatusstadt als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben zahlt.

---

<sup>3</sup> Mit Ausnahme von Prof. Paqué

Der **Ergänzungsansatz für kreisangehörige Schulträger** ist mit den Änderungen im Bereich der Schulfinanzierung nicht mehr zu vereinbaren. Kreisangehörige Gemeinden ohne Schulträgerschaft werden von ihrem Landkreis über die kostendeckende Schulumlage zur vollständigen Finanzierung der Kreisschulen herangezogen. Daher wäre es ungerecht, den kreisangehörigen Schulträgern einen Teil ihrer Schulkosten über Schlüsselzuweisungen aufgrund eines Ergänzungsansatzes zu finanzieren.

Mit der Beschränkung der Wirkungen des Sonderstatus auf das bilaterale Verhältnis zwischen der Sonderstatusstadt und ihrem Landkreis bleibt auch **kein Raum mehr für den Ergänzungsansatz, den die Sonderstatusstädte im derzeitigen Recht erhalten**. Er wurde oftmals auch mit den überörtlichen Leistungen begründet, die die Sonderstatusstädte erbringen würden. Dieser Überlegung wurde – systematisch sauberer – im Rahmen der Ableitung der Einwohnergewichtungen der zentralen Orte Rechnung getragen.

Eine weitere Folgeänderung aufgrund der Änderungen im Bereich der Schulfinanzierung ergibt sich beim **Erfassungsgrad der Einnahmen bei der Umlagekraft der Landkreise**. Im geltenden Recht soll die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises ca. 95 % der Einnahmen aus der Kreis- und Schulumlage erfassen und beträgt daher 46 % der Grundlagen für die Kreisumlage. Da die kreisangehörigen Schulträger keine Schulumlage zahlen und nach dem hier vorgestellten Reformvorschlag auch keine erhöhte Kreisumlage mehr zahlen sollen, bestehen erhebliche Zweifel, ob es in diesem Kontext noch angemessen ist, die zudem kostendeckend und zweckgebunden erhobene Schulumlage bei der Ermittlung der Umlagekraft eines Landkreises einzubeziehen. Der Reformvorschlag sieht daher vor, dass der Anrechnungsfaktor so herabgesetzt wird, dass künftig nur noch 95 % der Kreisumlageeinnahmen bei der Ermittlung der Umlagekraft erfasst werden. Bei den derzeitigen Kreisumlagehebesätzen ergibt sich so ein Anrechnungsfaktor von rund 35 %.

## 6. Zusammenfassung der Maßnahmen

Das Maßnahmenpaket stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:

- Teilweise Abschöpfung der Abundanz zu Gunsten der Schlüsselmasse. Für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren, soll ein Teil der Abschöpfung zur Abfederung von nicht gänzlich vermeidbaren Übergangbelastungen verwendet werden.
- Festbeträge je Einwohner, die Kommunen unabhängig von ihrem Finanzstatus erhalten, ersetzen die Mindestschlüsselzuweisungen.
- An die Stelle der bisherigen Finanzkraftgarantie tritt eine Teilauffüllung für besonders steuer-/umlageschwache Kommunen. Außerdem wird die lineare Ausgleichsquote erhöht.
- Einwohnerveredlung ausschließlich nach zentralörtlichen Funktionen.
- Integration der kreisfreien Städte mit den jeweiligen Teilfunktionen in die Schlüsselmasse der Gemeinden und in die der Landkreise.
- Volle Berücksichtigung der Finanzkraft der Sonderstatusstädte bei der Umlagekraft ihrer Landkreise.
- Die Sonderstatusstädte zahlen – in einem ersten Schritt – wie die anderen Gemeinden ihrer Kreise die volle Kreisumlage. Innerhalb eines Kreises gilt für alle Gemeinden (unabhängig von der Schulträgerschaft) ein einheitlicher Hebesatz. In einem zweiten

Schritt soll eine freiwillige Verhandlungslösung zwischen Sonderstatusstadt und Landkreis angestrebt werden, die die Finanzierung der der Sonderstatusstadt übertragenen Aufgaben regelt. Für den Fall, dass es zu keiner Verhandlungslösung kommt, wird vorgeschlagen, dass der Landkreis 43,5 % der durchschnittlichen Kreisumlage je Einwohner in seinem Kreisgebiet an die Sonderstatusstadt als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben zahlt.

- Der Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden, die Schulträger sind, entfällt.
- Der Ergänzungsansatz für Sonderstatusstädte entfällt.
- Schulumlageeinnahmen bleiben bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise außen vor. Der Anrechnungsfaktor wird dementsprechend herabgesetzt.

Wiesbaden, den 6. Oktober 2011

## **Kurzfassung**

### **I. Ausgangslage**

Ziel des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) ist eine optimale Förderung der einzelnen Regionen des Landes und die Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend herausgestellt, dass das bisherige System diesen Zielen nicht mehr voll gerecht wird und daher einer Aktualisierung bedarf. Um auf dem Weg dieser strukturellen Überarbeitung voranzukommen, hat Ministerpräsident Koch im Oktober 2008 diese Mediatorengruppe zur KFA-Strukturreform eingesetzt. Zielstellung der Gruppe war es, einen Reformvorschlag zu erarbeiten, der einerseits die richtigen Anreize setzt, um die vorhandenen wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale heben zu können und andererseits mit Augenmaß die gegenseitige Solidarität zwischen den Kommunen einfordert.

### **II. Allgemeine Vorbemerkung**

Die Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich hat sich intensiv mit den Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs beschäftigt und ist sich darin einig, dass

- mit diesem Vorschlag als erster Schritt die wichtigsten strukturellen Ungereimtheiten im Kommunalen Finanzausgleich in Hessen, die zu Intransparenz und negativen Anreizwirkungen beigetragen haben, aufgegriffen und zu ihrer Beseitigung praktikable Lösungsvorschläge unterbreitet wurden,
- die hier vorgelegten Reformvorschläge weder zum Ziel hatten, die aktuell angespannte kommunale Finanzlage, noch alle Zukunftsfragen, wie beispielsweise die Folgen der demographischen Entwicklung, abschließend zu lösen, wengleich auch in diesen Bereichen die Vorschläge erste wichtige Maßnahmen enthalten.

### **III. Problemanalyse und Lösungsvorschläge**

Die Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich hat folgende fünf Problembereiche definiert und Lösungsvorschläge (vgl. dazu auch die in der anliegenden Langfassung ausführlich dargestellte Problemanalyse mit korrespondierenden Lösungsvorschlägen) erarbeitet:

1. Die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen.

**Die Mediatoren schlagen vor:**

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.

**Die Mediatoren schlagen vor:**

Teilweise Abschöpfung der Abundanz in Höhe von 20 % zugunsten der Schlüsselmasse, wobei zunächst 14 %-Punkte (als Ausgleich des reduzierten 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.

Folgeänderung:

An die Stelle der bisherigen Mindestschlüsselzuweisungen treten Festbeträge, damit auch die abundanten Kommunen weiterhin eine Abgeltung für den übertragenen Wirkungskreis erhalten.

3. Die historisch gewachsene Veredelung der Einwohner berücksichtigt nur unzureichend die zentralörtliche Funktion im ländlichen Raum.

**Die Mediatoren schlagen vor:**

Einwohnerveredelung ausschließlich nach zentralörtlichen Funktionen und Strukturräumen mit u.a.:

- neuer Hauptansatzstaffel
- 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, kreisfreie Städte) begrenzt die Ausgleichswirkungen erheblich.

**Die Mediatoren schlagen vor:**

Integration der kreisfreien Städte mit den jeweiligen Teilfunktionen in die Schlüsselmasse der Gemeinden und in die der Landkreise.

5. Die Stellung der Sonderstatusstädte<sup>1</sup> führt zu einer ungerechten Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen und zu einer unangemessenen Verteilung der Umlagekosten.

**Die Mediatoren<sup>2</sup> schlagen vor:**

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.

  
Hartmut Bäumer  
Regierungspräsident a.D.

  
Bernhard Brehl  
Bürgermeister a.D.

  
Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser  
Präsident des Hessischen Rechnungshofes

  
Fritz Kramer  
Landrat a.D.

  
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué  
Finanzminister a.D.

<sup>1</sup> Hinsichtlich der Sonderstatusstädte enthält sich der Mediator Prof. Paqué einer Bewertung der aktuellen Situation, da diese in hohem Maße das Ergebnis historischer Besonderheiten Hessens ist. Er macht dazu auch keine Vorschläge.

<sup>2</sup> Mit Ausnahme von Prof. Paqué.