



## **Keine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs gegen die Städte**

**Positionspapier von Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages,**

beschlossen am 08.03.2012 in Fulda  
(Stand zum 04.04.2012)

Darstellung auf einen Blick mit dem Positionspapier der vom Land Hessen zur Reform des  
Kommunalen Finanzausgleichs eingesetzten Mediatoren

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

## Langfassung

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

### I. Ausgangslage

Zu Beginn der Diskussion muss die Landesregierung definieren, welche Änderungen sie mit der KFA-Strukturreform eigentlich verknüpfen will. Für diese Änderungen sind dann entsprechende quantitative und qualitative Ziele zu definieren, damit die erzielten Ergebnisse an diesen Vorgaben gemessen werden können.

Die gegenwärtige Gesetzesfassung des hessischen Finanzausgleichsgesetzes bietet die Grundlage für eine seit Jahren bewährte Struktur des kommunalen Finanzausgleichs. Diese ist, von Änderungsbedarf im Einzelfall abgesehen, durchaus tragfähig. Die Vorschläge der Mediatoren bestärken diese These.

Nach einer Strukturreform soll das Gesetz klarer und transparenter, keineswegs komplizierter und undurchsichtiger werden.

Ersichtlich fehlt es für eine umfassende Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs an einer eingehenden Analyse, mit der festgestellt wird, warum die ERGEBNISSE, die das derzeit geltende Recht hervorruft, Mängel aufweisen und welche grundlegenden Änderungen daraus folgen sollen.

Richtig ist es, sich am Ergebnis des geltenden Rechts zu orientieren und zu fragen, welche Änderungen neues Recht im ERGEBNIS erzeugen soll. Es hilft nicht weiter, einzelne Finanzwerkzeuge zu analysieren, solange man nicht klar das ins Auge zu fassende Ziel definiert.

Das aus den Reformvorschlägen der Mediatoren zu Tage tretende Ergebnis

### 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.

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>benachteiligt vor allem die kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte und bevorzugt die Mehrzahl der Landkreise. Der Hessische Städtetag hält dieses Ergebnis für nicht erstrebenswert und falsch.</p> <p>Die Mediatoren beschreiben nicht einmal, ob sie dieses Ziel wollen, geschweige denn, warum sie es für richtig halten.</p> <p>Unverzichtbar ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung einer KFA-Strukturreform die vollständige Einbeziehung der Ebenen Städte und Gemeinden einerseits und Landkreise andererseits. „Vollständig“ bedeutet, dass nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen aller kommunalen Ebenen betrachtet werden, sondern auch mögliche mittelbare Auswirkungen einer Reform.<sup>1</sup></p>	
<p><b>II. Allgemeine Vorbemerkung</b></p> <p>Die Mediatorengruppe hat im Wesentlichen nur das nachgezeichnet, was das Finanzministerium mit den Bordmitteln bis 2007 erarbeitet und den kommunalen Spitzenverbänden damals schon vorgestellt hatte. Das Finanzministerium, nicht die Mediatorengruppe, ist im wesentlichen Schöpfer dieser Reform, Mit ihren abweichenden Zusätzen hat die Mediatorengruppe überwiegend nicht dazu beigetragen, die Reformansätze aus 2007 zu verbessern.</p> <p>Zutreffend stellen die Mediatoren fest, dass sie nicht alle Zukunftsfragen lösen konnten. Die bisher gesetzten Reformansätze belassen einen weiten Spiel-</p>	<p><b>II. Allgemeine Vorbemerkung</b></p> <p>Die Mediatorengruppe Kommunaler Finanzausgleich hat sich intensiv mit den Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs beschäftigt und ist sich darin einig, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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,</li> <li>– die hier vorgelegten Reformvorschläge weder zum Ziel hatten, die</li> </ul>

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b>  <b>Strukturreform des kommunalen  Finanzausgleichs</b>  Stand: 08.03.2012</p>	<p><b>Langfassung</b>  <b>Strukturreform des kommunalen  Finanzausgleichs</b>  Stand 06.10.2011</p>
---	---

<p>raum für kreative Neugestaltung des KFA – so man dies für notwendig hält und will.</p>	<p>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.</p>
---	---

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p><b>III</b></p> <p>Die sehr schlaglichtartig gesetzten, wenig begründeten Thesen erfordern ebenso kurze Antworten:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Die kommunale Praxis bietet in der Regel keine Beispiele dafür, dass eine Gemeinde auf eigene Steuerquellen verzichten würde, weil ihr eine gewisse Finanzkraft von derzeit 80 Prozent garantiert ist.</li> <li>2. Die Abundanz ist eine bewährte Grenze, um finanzstärkeren Gemeinden Schlüsselzuweisungen zu verwehren. Es ist sowohl politisch als auch verfassungsrechtlich sehr zweifelhaft, diese Kommunen gegenüber finanzschwächeren Kommunen abgabepflichtig zu machen. Dies gilt auch dann, wenn richtiger Weise ein Sockelbetrag zur Abgeltung der Kosten staatlicher Weisungsaufgaben in das Gesetz eingeführt wird. Eine Hilfe für die finanzschwächeren Kommunen ist in vertikaler Richtung zwischen Land und Kommunen zu finden. Die LWV-Umlage muss auch weiterhin nach dem Kriterium der Finanzkraft berechnet werden.</li> <li>3. Diese These ist zwar zutreffend. Sie offenbart aber nicht, dass schon im</li> </ol>	<p><b>III. Reformvorschlag</b></p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen,</li> <li>2. die Abundanz wird nur unzureichend in das Ausgleichssystem einbezogen,</li> <li>3. die historisch gewachsene Veredelung der Einwohner berücksichtigt nur unzureichend die zentralörtliche Funktion im ländlichen Raum,</li> <li>4. die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) begrenzt die Ausgleichswirkungen erheblich,</li> <li>5. die Stellung der (wenigen) Sonderstatusstädte führt zu einer ungerechten Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen und zu einer unangemessenen Verteilung der Umlagelasten.</li> </ol>
--	--

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

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<p>heutigen System die zentralörtliche Funktion beachtet wird und nur stärker gegenüber der EW-Veredelung ausgeprägt werden müsste.</p> <p>4. Die These ist nicht falsch, wägt aber nicht ab gegen die gruppenspezifische Steuerung Wirkung, welche das heutige System erlaubt.</p> <p>5. Diese These ist in Teil 1 zutreffend, in Teil 2 unzutreffend, wenn sie meint, die Sonderstatusstädte seien bisher privilegiert.</p>	
	<p>Die Mediatorengruppe schlägt dazu die nachfolgenden Lösungen vor:</p>
<p><b>1. Die Thesen zur Finanzkraftgarantie sind empirisch nicht belegt, strategisch nicht bewertet, teilweise unzutreffend, teilweise sich selbst widersprechend</b></p> <p>Die These von der fehlenden Anreizfunktion findet empirisch kein Beispiel. Keine Kommune geht den für ihre Infrastrukturtörlichen Weg, auf zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen zu verzichten, weil in einer nur temporär zu erfassenden Situation zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen nur in geringem Maß die Finanzkraft steigern.</p> <p>Das Beispiel ist inhaltlich unzutreffend: Oberhalb des gesetzlichen Nivellierungssatzes von 310 Punkten für die Gewerbesteuer schmälern zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen nicht die Schlüsselzuweisungen.</p> <p>Richtig mag sein, dass Gemeinden mit Hebesätzen in der Nähe der Nivellierungssätze ihre Finanzkraft mit zusätzlichen Steuereinnahmen oft nur schwer steigern können. Es gibt aber auch keinen Anlass, finanzschwächere Kommu-</p>	<p><b>1. Die Finanzkraftgarantie bietet keinen Anreiz, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen</b></p> <p>Durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen wird den hessischen Kommunen garantiert, dass sie zusammen mit ihrer Steuerkraft/Umlagekraft 80Prozent (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) bzw. 77Prozent (kreisfreie Städte) ihrer Bedarfsmesszahl erreichen. Durch diese Vollauffüllung <b>fehlt die Anreizfunktion</b>, sich um eigene Steuerquellen zu kümmern.</p> <p>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.</p>

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

## Langfassung

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

nen darin zu bestärken, ihre Hebesätze in der Nähe der Nivellierungssätze zu halten. Soweit man Reformvorschläge befürwortet, die Ausgleichswirkung von 50 Prozent auf 60 Prozent zu steigern, dürfen diese nicht dazu motivieren, dass finanzschwache Kommunen ihre Hebesätze unweit des Nivellierungssatzes festlegen. Noch mehr gilt dies für teilweise in der Landesregierung bestehende Überlegungen, die Nivellierungssätze nach oben zu bewegen.

Richtig verstanden ist es die Aufgabe der Finanzkraftgarantie eine große Zahl finanzschwacher Kommunen in ihrer Finanzkraft zu heben und an steuerstärkere Kommunen heranzuführen, ohne die vorher bestehenden Unterschiede völlig einzuebnen. Dieser Aufgabe wird die Finanzkraftgarantie gerecht.

Es steht nirgendwo geschrieben, die Finanzkraftgarantie sei ein „Notanker“ für besonders finanzschwache Kommunen. Es ist gerade ein positives Zeichen des geltenden Rechts auf „Notanker“ verzichten zu können. Es ist Zeichen eines in sich nicht stimmigen Systems, wenn es „Notanker“ benötigt.

Das neue Recht braucht dagegen diesen Notanker, weil es ohne eine aus der Schlüsselmasse zu finanzierende künstliche Steuerkraftergänzung nicht auskommt.

Das Argument „Massenphänomen“ überzeugt aus mindestens zwei Gründen nicht:

Nichts spricht dagegen, eine große Zahl von Kommunen an die steuerstärkeren Kommunen in ihrer Finanzkraft heranzuführen, solange es nicht zu einer völligen

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:**

Angeichts 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 Mindestfinanzkraft 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 Kommu-

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>Nivellierung oder gar Übernivellierung kommt.</p> <p>Man kann das „Massenphänomen“ im geltenden System leicht korrigieren, indem man die Finanzkraftgarantie herabsetzt, z. B. auf 75 Prozent.</p> <p>Die beiden letzten Argumente der Mediatoren widersprechen sich eklatant gegenseitig: Die Mediatoren dürfen nicht einerseits beklagen, dass die steuerschwächeren Kommunen zu sehr aus der Schlüsselmasse profitieren („breite Nivellierung“) und gleichzeitig mögliche Schwankungen der Schlüsselmasse als Gefahr für die steuerschwächeren Gemeinden ins Feld führen! Aus Sicht einer steuerschwächeren Kommune klänge dies so: Wir geben Dir in den guten Jahren lieber weniger Geld, damit Du in den schlechten Jahren nicht so tief absackst!!</p> <p><b>Zum Vorschlag der Mediatoren:</b> Das Beispiel der Mediatoren ist selbst Bild gebend: Wem würde bei diesem Ergebnis eigentlich geholfen?</p>	<p>nen vermieden wird. Außerdem würden Reduzierungen der Schlüsselmasse die finanzschwächsten Gemeinden nicht mehr überproportional belasten.</p> <p>Gleichzeitig sollte eine <b>Erhöhung der linearen Ausgleichsquote von derzeit 50Prozent auf 60Prozent</b> 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 <b>Verzicht auf eine Gewichtung nach Gemeindegrößenklassen</b> (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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Flankierende Maßnahme ist „Notanker“</b></p> <p>Die Vorstellung der Mediatoren zur „Flankierenden Maßnahme“ belegen, dass hier ein „Notanker“ erforderlich wird, um das Reformsystem zu stützen. Während sich die Finanzkraftgarantie harmonisch in das bestehende System einfügt, benötigt das Reformsystem ein</p>	<p><b>Flankierende Maßnahme:</b></p> <p>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</p>



<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>Vehikel, das vorgeschaltet werden muss, um die finanzschwächsten Kommunen nicht aus dem Reformsystem kippen zu lassen.</p> <p>Hier wird wieder sichtbar, dass dem Reformsystem der strategische Ansatz fehlt oder er jedenfalls nicht beschrieben worden ist. Soll das Reformsystem gerade den steuerschwächeren Gemeinden helfen, so ist es ein Widerspruch, die harmonisch sich einfügende Hilfe im bestehenden System zu ersetzen durch eine Vehikelhilfe durch „Notanker“ im neuen System.</p> <p>Die Mediatoren räumen ja selbst ein, dass Vorabzuweisung und erhöhte lineare Ausgleichsquote das Reformargument relativieren, es bedürfe größerer Anreize, die eigene Steuerkraft zu erhöhen. Würde man die Finanzkraftgarantie im bestehenden System der Höhe nach herabsetzen, hätte man zumindest dasselbe Ergebnis im bestehenden System erreicht, zudem harmonischer, klarer, mit weniger Regeltatbeständen und mit Verzicht auf die Mausgeburt eines kreisenden Berges.</p>	<p>neuen Ausgleichsregelungen könnten hier hingegen unzureichend sein. Sie sollen daher <b>von einem zusätzlichen Instrument flankiert</b> werden. Konkret wird vorgeschlagen, dass Gemeinden/Landkreise, deren Steuer-/Umlagekraftmesszahl je gewichteten Einwohner 60 Prozent des Landesdurchschnitts nicht erreicht, vorab Zuweisungen in Höhe von 60 Prozent 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.</p> <p>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.</p>
--	--

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<p><b>2 Einbeziehung der Abundanz in das Ausgleichssystem</b></p> <p>Die Abundanzschwelle zieht klassisch die Grenze, innerhalb derer eine Gemeinde Zuweisungen aus den Allgemeinen Finanzausgleichs beanspruchen darf. Wer soviel oder mehr Steuerkraft/Umlagekraft hat wie es dem fiktiven „Finanzausgleichsbedarf“ entspricht soll von der Gemeinschaft keine Mittel mehr erwarten. Diese Gemeinde muss den ihr zustehenden Steuermitteln auskommen, ist „abundant“.</p> <p>Dabei sollen die Mindestschlüsselzuweisungen zugunsten abundanter Kommunen außer Betracht bleiben. Das neue System will sie durch einheitliche Sockelbeträge für alle Gemeinden ablösen. Mindestschlüsselzuweisungen und Sockelbeträge haben beide dasselbe Ziel: den Aufwand der Kommunen für die Erledigung staatlicher Aufgaben pauschal abzugelten<sup>2</sup>.</p> <p>Es ist ein weder politisch noch rechtlich zu vertretender Schritt „abundanten“ Kommunen plötzlich in die ihnen grundgesetzlich verbrieften Steuern einzugreifen und landesgesetzlich eine „Abundanzumlage“ zu kreieren. Die Aufgabe des Lastenausgleichs unter den Kommunen herzustellen hat das Land vertikal zu leisten, nicht unter Inanspruchnahme anderer Kommunen. Das Land verhält sich wie schlechte Eltern: Statt selbst mit seinen Mitteln pflichtgemäß die steuer-schwachen Kommunen zu unterstützen, will es dafür die Mittel der steuerstärke-</p>	<p><b>2 Unzureichende Einbeziehung der Abundanz in das Ausgleichssystem</b></p> <p>Die Kommunen in Hessen, die über <b>be-sonders hohe Steuer- oder Umlagen-einnahmen</b> verfügen, erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sondern nur so genannte Mindestschlüsselzuweisungen, die je nach Gemeindetyp zwischen 5 € und 48 € pro Einwohner liegen. Bei diesen so genannten <b>abundanten</b> 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 50Prozent 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.</p> <p>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 zu-</p>
---	---

<sup>2</sup> Der Begriff leitet sich aus dem Lateinischen ab („abundare“ heißt „reichlich vorhanden“)

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>ren Kommunen heranziehen – dies unter dem Mantel interkommunaler Solidarität. Auch wenn die so genannte Finanzausgleichsumlage in anderen Bundesländern grassiert und allmählich auch die Abundanzumlage finanzwissenschaftlich hoffähig geschrieben wird, sollte sich Hessen hüten, den verfassungsrechtlich unzulässigen Zugriff auf die kommunal zustehenden Steuern in sein Reformgesetz einzuarbeiten.</p> <p>Wie die Mediatoren selbst zutreffend schreiben, findet eine Abführung der Steuerkraft schon im bestehenden System statt, weil etwa bei den Zweckumlagen die Finanzkraft berücksichtigt wird und finanzstarke Kommunen folglich regelmäßig eine höhere Umlage zahlen als sie Leistungen der umlagefinanzierten Körperschaften empfangen.</p> <p>Das Beispiel in Bezug auf die Stadt Dreieich führen die Mediatoren zusammenhanglos ein. Aus diesem Beispiel lässt sich kein Argument für eine Abundanzumlage ableiten. Es ist allenfalls ein Plädoyer für eine Mehrjahresbasis für die Verteilung der Schlüsselmassen. Ein Mehrjahresreferenzzeitraum ist nicht sehr praktikabel, könnte aber in das bestehende System nahtlos eingebaut werden, wenn das im Beispiel genannte Phänomen als Problem zu identifizieren sein sollte.</p> <p>Das Land strapaziert sehr häufig das Argument, steuerstarke Kommunen müssten dafür haften, dass ihre Steuerkraft hohe Umverteilungslasten im Länderfinanzausgleich auslösten. Richtig ist, dass die Steuerkraft aller</p>	<p>sätzlichen 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.</p> <p>Auch haben unsterk fließende Steuereinnahmen Verwerfungen bei den Schlüsselzuweisungen zur Folge.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Vorschlag der Mediatoren:</b> Gelöst werden diese Probleme durch</p>
--	---

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>Kommunen eines Landes in Summe eine Pflicht ein Bundesland beschweren kann. Die entsprechende gesetzliche Regelung im Länderfinanzausgleich hat die Länderkammer getroffen. Die hessischen Kommunen waren nicht beteiligt. Richtig ist auch, dass abundante Kommunen einen erheblichen Obolus leisten: Sie erhalten keine Schlüsselzuweisungen außer den so genannten Mindestschlüsselzuweisungen und zahlen regelmäßig weit überdurchschnittliche Zweckumlagen.</p> <p><b>Vorschlag der Mediatoren für eine Abundanzumlage:</b></p> <p>Zur Erhebung der Abundanzumlage ist breit ausgeführt. Sie ist ein äußerst fragwürdiges Finanzierungsinstrument (häufig unter der Bezeichnung „Finanzausgleichsumlage“ eingesetzt) und entgegen der in Mode gekommenen Betrachtungsweise in einer wachsenden Zahl von Bundesländern verfassungswidrig.</p> <p>Es ist ein nicht sehr überzeugender Vorschlag, wenn die Mediatorengruppe einerseits der – zutreffenden – Überzeugung ist, dass es einer Abgeltung der kommunalen Aufwendungen für übertragene Aufgaben bedarf, andererseits den abundanten Kommunen vermittels der Abundanzumlage so viel abzieht, dass nicht einmal mehr der neue „Sockelbetrag“ ausreicht, die Abundanzumlage zu finanzieren.</p> <p>Unklar bleibt, ob die Mediatoren nur den „Land“kreisen oder den „Kreisen“ insgesamt, also auch den kreisfreien Städten, den Sockelbetrag zuordnen wollen. Der</p>	<p>eine teilweise <b>Abschöpfung der Abundanz</b> zu Gunsten der Schlüsselmasse. Im Jahr 2009 waren 36 kreisangehörige Gemeinden, ein Landkreis und eine kreisfreie Stadt abundant, 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 Prozent der Steuerkraft oberhalb der Abundanzschwelle vor, wobei zunächst 14 Prozent-Punkte (als Ausgleich des reduzierten Steuerverbundes aufgrund der durch die Abundanz erhöhten LFA-Beiträge des Landes) in die jeweilige Schlüsselmasse fließen. Die verbleibenden 6 Prozent-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.</p> <p>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 Wirkungskreis 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</p>
--	--

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>Logik des Mediatorenvorschlags folgend müsste den kreisfreien Städten der Sockelbetrag einmal als „Gemeinde“ in Höhe von 9 €, einmal als „Kreis“ in Höhe von 12 € zustehen.</p>	<p>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.</p>
--	---

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

## Langfassung

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

### 3 Einwohnerveredelung

Einwohnerveredelung bedeutet: Ein Einwohner zählt unter besonderen Voraussetzungen zu mehr als 1:1 angerechnet. Den höheren Faktor seiner Gewichtung nennt die Finanzwissenschaft „Veredelung“.

Die Veredelung der Einwohner erfolgt im geltenden Recht nach zwei durchaus bewährten Prinzipien: nach der Einwohnerzahl – je höher die Einwohnerzahl, desto stärker die Gewichtung – und nach zentralörtlicher Funktion – je gewichtiger die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde, desto höher das Gewicht des einzelnen Einwohners.

Die Veredelung nach Einwohnerdichte rührt aus der finanzwissenschaftlichen Erkenntnis, dass der Aufwand je Einwohner steigt, je größer ein Gemeinwesen ist. Dieser Ansatz hat den großen Faktor seiner unumstößlichen Arithmetik. Sieht man davon ab, dass Einwohnerdaten von Fall zu Fall generalüberholt werden müssen und melderechtliche Lücken auftreten können – Phänomene, die überall auftreten und sich daher in der Vergleichsbetrachtung der Kommunen weitgehend ausgleichen – ist die Zahl der Einwohnerschaft ein sicheres Datum.

Zentralörtliche Funktionen dagegen sind weder sicher einzumessen: sowohl die zentralörtliche Kategorie als auch der Maßstab dieser Kategorie sind im Zweifelsfall höchst umstritten. Die Wertmaßstäbe werden zudem von Landesplanern, nicht von Finanzverantwortlichen in vielfach politisch höchst strittigen Ent-

### 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 Prozent 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 Prozent 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

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

### Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs

Stand: 08.03.2012

## Langfassung

### Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs

Stand 06.10.2011

scheidungen festgelegt.

Mit Fug und Recht sind Städte wie Hanau und Wetzlar Oberzentren, gewichtet nach Vorstellungen der Mediatoren mit einem Hebesatz von 30 Prozent (Hauptansatz in Prozent: 130).

Viele Städte sind aber in einer zentralörtlichen Zuordnung, die mit guten Argumenten in Zweifel zu ziehen ist.<sup>II</sup>

Zutreffend ist die Kritik an dem bestehenden System, wenn die Mediatoren feststellen, dass die zentralörtliche Veredelung hinter der Einwohnergrößenveredelung nahezu gänzlich verdeckt ist und nicht zur Geltung kommt. Das Beispiel „Hünfeld“ ist zutreffend.

Die Konsequenz daraus müsste aber nicht heißen, das gesamte bisherige System umzuwerfen. Es würde genügen, den Faktor der zentralörtlichen Funktion – auch für die Mittelzentren im ländlichen Raum – so anzuheben, dass die Einwohnerdichteveredelung sie nicht mehr verdeckt.

Abwegig ist die Vorstellung der Mediatoren, die Einwohner in den Landkreisen stärker zu gewichten, die Oberzentren in ihren Grenzen haben. Diese Idee ist eine der wenigen, bei denen die Mediatoren von der Weimar-Reform abweichen. Sie liegen damit völlig falsch. Oberzentren verringern eher die Aufgabenlast der Landkreise: Als Jugendhilfeträger und in vier Fällen als Schulträger nehmen sie ihren Landkreisen deutlich mehr an Aufwendungen ab als sie selbst Aufwendungen verursachen. Wenn man über eine Sonderbehandlung der Landkreise mit Oberzentren nachdenkt, müsste man in der Konsequenz eine „Minusveredelung“ dieser Landkreise unter 100 erwä-

sich insbesondere im ländlichen Raum finden. Ihre Einwohner werden zwar wegen der zentralörtlichen Funktion mindestens zu 125 Prozent angesetzt, damit aber nur um 1 Prozent-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 Prozent, 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 Landesentwicklungs-

**Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>**

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

**Langfassung**

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

gen, in keinem Fall aber eine „Plusveredelung“.

Logisch ist allerdings die Sicht der Mediatoren, dass es bei Wegfall der Einwohnerveredelung keinen Spielraum mehr gibt, den demografischen Wandel schrumpfender Kommunen über die Einwohnerveredelung abzubilden. Es ist überhaupt bemerkenswert, dass die Mediatoren keinen Vorschlag aufgenommen haben, den demografischen Wandel als Faktor im Kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Sie liegen damit richtig: Der demografische Wandel trifft nahezu jede Kommune: Manche Gemeinden schrumpfen, andere wachsen, bei vielen Gemeinden wachsen solche Altersgruppen, die besonders kommunalkostenintensiv sind, etwa wie in vielen Städten der Region FrankfurtRheinMain die Zahl der Einwohner unter zwanzig Jahren.

Von den Mitgliedern des Hessischen Städtetages haben 62 Mitglieder eine zentralörtliche Funktion:

<b>Zentralörtliche Funktion:</b>	<b>6</b>
	<b>2</b>
Oberzentrum	1
	0
Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	2
Mittelzentrum ländlich	1
	0
Mittelzentrum Ordnungs-/ Verdichtungsraum	4
	0

plan 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

Oberzentrum	
Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums	eines Oberzentrums
Mittelzentrum im ländlichen Raum	
Mittelzentrum im Ordnungs-/Verdichtungsraum	
Gemeinde mit einer niedrigeren Zentralitätsstufe	Zentralitätsstufe

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.



<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>Nicht ausdiskutiert ist das Thema „Flächenansatz“, das im Städtetag auf breite Skepsis stößt, aber auch eine beachtliche Zahl Befürworter findet.</p> <p>Auch dies könnte durch Gewährung „Besonderer Finanzausweisungen“ ermöglicht werden, ohne dass sich Auswirkungen auf die Ebene der Landkreise ergeben.<sup>III</sup></p>	
---	--

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<p><b>4 Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf drei kommunale Gruppen</b></p> <p>Das System der drei Töpfe im geltenden Recht hat sich im Wesentlichen bewährt. Die Philosophie der drei Töpfe ist auch gut nachzuvollziehen: Kreisangehörige Gemeinden und Landkreise erhalten ihren unterschiedlichen Aufgaben entsprechend aus je einem Topf ihre Schlüsselzuweisungen. Für die kreisfreien Städte, die beide Aufgabenfelder vereinen, ist ein eigener dritter Topf vorgesehen.</p> <p>Darüber, dass die Schlüsselzuweisungen aus dem Topf der kreisfreien Städte volatil ist, hat sich keine der fünf kreisfreien Städte je beschwert. Sie haben mit den Risiken und Chancen dieser von der Zahl her kleinen Gemeinschaft all die Jahrzehnte nicht schlecht gelebt. Klagen hört man in den vergangenen Jahren nur darüber, dass angesichts der steigenden Zahl an Einwohnern in den Großstädten – vor allem auch in Relation zu sinkenden Einwohnern in der Mehrheit der Landkreise die Quote des Topfes von 20,1 Prozent nach oben auf 23,3 Prozent zu korrigieren ist.</p> <p>Wie wenig das neue System den kreisfreien Städten hilft, zeigt die Ergebnisliste zwischen den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der Jahre 2003 bis 2011 im Vergleich zu den dagegen gerechneten Ergebnissen der KFA-Reform. Alle fünf kreisfreien Städte verlieren!</p> <p>Wer immer daher Gründe sucht, aus drei Töpfen zwei Töpfe machen zu wollen,</p>	<p><b>4 Eingeschränkte Ausgleichswirkung durch die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf drei kommunale Gruppen</b></p> <p>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 <b>starken Verwerfungen</b> bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb dieser Gruppe.</p> <p>Beispiel: Wenn die Steuerkraft der Stadt Offenbach um 10 Prozent bzw. um 9,6 Mio. € sinkt, weil Betriebe ins Umland abwandern, muss Kassel auf über 3,2 Mio. € an Schlüsselzuweisungen verzichten (Basis KFA 2009).</p> <p>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</p>
---	--

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b>  <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b>  Stand: 08.03.2012</p>	<p><b>Langfassung</b>  <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b>  Stand 06.10.2011</p>
--	--

<p>darf sich nicht auf seine Fürsorge den kreisfreien Städten gegenüber berufen.</p>	<p>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.</p> <p><b>Vorschlag der Mediatoren:</b>  Als Lösung dieses Problems sieht der Reformvorschlag die <b>Berücksichtigung der kreisfreien Städte</b> mit den jeweiligen Teilfunktionen <b>in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden</b> und <b>in der Gruppe der Landkreise</b> vor. Die kreisfreien Städte bekommen aus beiden Teilmassen Zuweisungen. Dieses System bringt auch eine größere Transparenz mit sich.</p>
--	--

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p><b>5 Stellung der Sonderstatusstädte und ihrer Landkreise</b></p> <p>Die Ausführungen der Mediatoren zu den Sonderstatuslandkreisen sind zutreffend. Diese erfahren ein Finanzierungsprivileg, das nicht zu rechtfertigen ist. Um den Mangel zu beseitigen, bedarf es keiner Systemänderung. Da bekannt ist, in welcher Höhe die Sonderstatusstädte Aufwand zugunsten der Landkreise erbringen, müsste man den Landkreisen diesen geldwerten Vorteil als Steigerung ihrer Umlagekraft verrechnen. Dann fielen die Schlüsselzuweisungen auf ein im Vergleich der Landkreise ohne Sonderstatus gerechtes Maß zurück.</p> <p>Dagegen ist es nicht nachzuvollziehen, dass die Mediatoren einerseits die Privilegierung der sieben Sonderstatuslandkreise beklagen, zugleich aber mit ihrem Reformvorschlag in fünf dieser sieben Landkreise das Privileg durch die Hintertür wieder einführen wollen: Denn sie wollen die Landkreise mit Oberzentren besser stellen. Aus sieben Sonderstatuslandkreisen werden fünf Oberzentrumlandkreise: ein in sich äußerst widersprüchliches Reformwerk.</p> <p>Zur Schulfinanzierung haben die Mediatoren sicher insoweit Recht, als eine kreisangehörige Stadt mit Schulträgerschaft unter keinen Umständen auch nur mit einem Euro dazu herangezogen werden darf, über ihre Kreisumlage die Schulen im Kreis mit zu finanzieren. Ein wichtiger Ansatz, der aber auch im geltenden Recht ohne Weiteres zu vollzie-</p>	<p><b>5 Umstrittene Stellung der Sonderstatusstädte und ihrer Landkreise<sup>4</sup></b></p> <p>Zurzeit wird die Finanzkraft der sieben <b>Sonderstatusstädte</b> (Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar) ihren Landkreisen bei der Umlagekraftmesszahl <b>nicht</b> 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. €.</p>
---	--

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

<sup>4</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.

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

## Langfassung

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

hen ist, ist die strikte Vorgabe an die Kreise, die Kosten der Kreisschulträgerschaft ausschließlich über die Schulumlage zu finanzieren. Mehr- oder Minderumlagen sind im Folgejahr auszugleichen.

Die Analyse der Mediatoren ist aber noch nicht vollständig. Zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen Landkreis und Schulträgerstadt gehören die Vollkosten deckende Gastschulbeiträge. Nur wenn die Schulträgerstädte ihre diesbezüglichen Lasten voll abdecken können, sind sie imstande, den Saldo zwischen ihren Wohnsitzschülern und den in der Kommune beschulten Schülern ohne Kostennachteil abzudecken.

Den Städten Wetzlar und Bad Homburg muss zudem ein Optionsrecht auf die Schulträgerschaft zustehen. Es kann nicht angehen, dass es in das Belieben des Landkreises gestellt ist, ob eine Sonderstatusstadt Schulträger werden darf.

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

Der Vorschlag der Mediatoren ist eine Kriegserklärung gegen die Sonderstatusstädte und den sie vertretenden Städtetag. Wie wenig tragfähig der Vorschlag ist, zeigt sich allein schon darin, dass er nicht einmal analytisch zwingend und durchdacht aus der voran gestellten Analyse der Mediatoren abzuleiten ist.

Das unverblümt geäußerte Ziel, den Sonderstatus abzuschaffen oder ihn auf ein vom good will des jeweiligen Landkreises abhängiges bilaterales Verhältnis zu reduzieren, ist fachlich nicht zu begründen und als politisches Spiel der

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 Prozent 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 Kreis-schulen 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

<sup>5</sup> Mit Ausnahme von Prof. Paqué

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand: 08.03.2012

## Langfassung

**Strukturreform des kommunalen  
Finanzausgleichs**  
Stand 06.10.2011

versammelten Sonderstatusgegner zu verstehen. Nicht alleine hier, aber hier mehr als bei allen anderen Vorstellungen der Mediatoren realisieren sich früh geäußerte Sorge und Kritik von Präsident Möller daran, dass keiner der Mediatoren in seiner Biografie mit den kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten zu identifizieren ist.

Die Sonderstatusstädte gesetzlich zu zwingen, die volle Kreisumlage zu zahlen, heißt sie wider ihre regionale und raumplanerische Rolle auf die Bedeutung einer kreisangehörigen Gemeinde, auch solcher ohne jede zentralörtliche Funktion zurück zu stützen. Dies wird der Rolle der Sonderstatusstädte, die nach Einwohnerzahl und regionaler Bedeutung eher Großstädten gleich kommen, in keiner Weise gerecht. Der Städtetag hat hierzu schon an anderer Stelle intensiv ausgeführt und wird dies wiederholen.

Die bewährten Ergänzungsansätze für Sonderstatusstädte und Schulträgerstädte dürfen nicht fallen. Beide sind Ausdruck der besonderen Aufgabenstellung, der sich die Sonderstatusstädte stellen, und Äquivalent dafür, dass den Sonderstatusstädten wegen regionaler Rücksichten der Status der Kreisfreiheit verwehrt wird,

Die Aufteilungsquote von 43,5 Prozent Leistungen beruht auf einem Denkfehler, den der Städtetag schon vor fünf Jahren analysiert hat. Es wird dabei übersehen, dass Finanzierungsbasis der Landkreis die Aufgaben, welche sie für ihre kreisangehörigen Kommunen nicht allein die Kreisumlage ist. Im Zuge der Reformdis-

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 Ermäßigungs-satzes 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>5</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

## Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup>

### Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs

Stand: 08.03.2012

## Langfassung

### Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs

Stand 06.10.2011

kussion wird der Städtetag diese Rechnung erneut präsentieren.

In allen bisherigen Diskussionen und Entscheidungen hat das Land die Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte deutlich zu niedrig bewertet.

Der Gesetzgeber würde die Sonderstatusstädte in eine sehr ungleiche Auseinandersetzung treiben, sollten sie mit den Landkreisen unter dem Damoklesschwert eine Quote aushandeln müssen, im Falle fehlender Einigung die Quote von 43,5 Prozent annehmen zu müssen!

Nur mit der sehr lankreislastigen Besetzung der Mediatoren zu erklären ist, dass sie einen völlig abwegigen Vorschlag zur Anrechnung der Umlagekraft der Landkreise unterbreitet haben. Die Schulumlage soll künftig bei der Anrechnung der Umlagekraft außer Rechnung bleiben! Dies ist eine sehr einseitige Bevorzugung der Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten, mit denen sie künftig in demselben Boot sitzen sollen.

Es gibt keinen Grund, die Landkreise nicht im Verhältnis zu den kreisfreien Städten mit der vollen (100 Prozent) Umlagekraft zu berücksichtigen und davon eine spitze Rechnung bei der Umlagekraft eines jeden Landkreises vorzunehmen. Dies sind im Regelfall jene 58 Prozent, die mittlerweile nahezu alle Kreise bei der Höhe von Kreis- plus Schulumlage schon erreicht haben.

Will man weiter eine pauschale Anrechnung in Höhe von 95 Prozent der Umlagekraft, so müsste man einen Betrag von 55 Punkten pauschal ansetzen.

Nur so gelingt die Gleichstellung mit den kreisfreien Städten, denen schließlich

die Finanzierung der der Sonderstatusstadt übertragenen Aufgaben regelt. Für den Fall, dass es zu keiner Verhandlungslösung kommt, wird vorgeschlagen, dass der Landkreis 43,5 Prozent der durchschnittlichen Kreisumlage je Einwohner in seinem Kreisgebiet an die Sonderstatusstadt als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben zahlt.

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 Schulfinan-

<p><b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand: 08.03.2012</b></p>	<p><b>Langfassung</b></p> <p><b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p><b>Stand 06.10.2011</b></p>
---	---

<p>auch nicht ein Teil ihrer Steuerkraft abgezogen wird, weil sie mit ihren Steuereinnahmen die Aufgaben eines Schulträgers erfüllen!</p> <p>Eine Absenkung des Anrechnungssatzes der Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Städte- und Gemeinden bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise von bisher 46 Prozent auf 35 Prozent führt zu deutlichen Verschiebungen innerhalb der Schlüsselzuweisungen der Landkreise, und zwar zu Lasten der Landkreise mit geringer Finanzkraft der zugehörigen Städte und Gemeinden und zu Gunsten der Landkreise mit hoher Finanzkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.<sup>IV</sup></p>	<p>zierung ergibt sich beim <b>Erfassungsgrad der Einnahmen bei der Umlagekraft der Landkreise</b>. Im geltenden Recht soll die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises ca. 95 Prozent der Einnahmen aus der Kreis- und Schulumlage erfassen und beträgt daher 46 Prozent 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 Prozent der Kreisumlageeinnahmen bei der Ermittlung der Umlagekraft erfasst werden. Bei den derzeitigen Kreisumlagehebesätzen ergibt sich so ein Anrechnungsfaktor von rund 35 Prozent.</p>
--	---



<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<p><b>6. Fazit</b></p> <p>Der Hessische Städtetag wendet sich nicht prinzipiell gegen eine umfassende KFA-Strukturreform. Die von den Mediatoren vorgeschlagene Reform aber verbessert das geltende Recht nicht. Einzelne sinnvolle Vorschläge der Mediatoren sollten in Korrekturen im bestehenden System münden Sozialindizes sollten in das geltende Recht eingearbeitet werden.</p> <p>Die weitgehend auf die Reformvorstellungen aus 2007 gestützten Vorschläge der Mediatoren sind kein wirklich geeignetes Mittel, den im Wesentlichen bewährten hessischen kommunalen Finanzausgleich zu verändern. Bestehende Mängel können zielgenau im bestehenden System korrigiert werden, zum Beispiel die stärkere Gewichtung der zentralörtlichen Funktion von Mittelzentren im ländlichen Raum. Angesichts der enorm gestiegenen sozialen Aufgaben der Kommunen ist es angebracht, Sozialindizes als Steuermodul für eine aufgabengerechte Finanzverteilung unter den Kommunen zu untersuchen. Auch sie können in das bestehende System eingebaut werden. Bemerkenswert ist, dass die Reformvorstellungen – bisher – die Besonderen Finanzaufweisungen, die Investitionsaufweisungen (insgesamt rund 1 Mrd. Euro) und die Förderprogramme außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs noch nicht in die Reformbetrachtungen einbezogen haben. Womöglich können aber Mängel im System der Allgemeinen Finanzaufweisungen</p>	<p><b>6 Zusammenfassung der Maßnahmen</b></p> <p>Das Maßnahmenpaket stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 Übergangsbelastungen verwendet werden.</li> <li>• Festbeträge je Einwohner, die Kommunen unabhängig von ihrem Finanzstatus erhalten, ersetzen die Mindestschlüsselzuweisungen.</li> <li>• An die Stelle der bisherigen Finanzkraftgarantie tritt eine Teilauffüllung für besonders steuer-/umlageschwache Kommunen. Außerdem wird die lineare Ausgleichsquote erhöht.</li> <li>• Einwohnerveredlung ausschließlich nach zentralörtlichen Funktionen.</li> <li>• Integration der kreisfreien Städte mit den jeweiligen Teilfunktionen in die Schlüsselmasse der Gemeinden und in die der Landkreise.</li> <li>• Volle Berücksichtigung der Finanzkraft der Sonderstatusstädte bei der Umlagekraft ihrer Landkreise.</li> <li>• 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</li> </ul>
--	---

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<p>gen nur mit Hilfe Besonderer Finanzzuweisungen gelöst werden.</p> <p>Maßstab der gesamten Reform ist, dass sich der Status quo der finanzschwächsten Kommunen durch die Reform unter keinen Umständen verschlechtern darf.</p> <p>Eine stringente Begründung dafür, das geltende Recht so grundlegend zu ändern wie die Mediatoren sich dies vorstellen, haben sie nicht beigebracht. Soweit man ihnen zugestehen kann, dass sie sinnvolle Lösungsvorstellungen angesetzt haben, bedarf es zu deren Verwirklichung keiner grundlegenden KFA-Reform.</p> <p>Soweit an der einen oder anderen Stelle das geltende System vereinfacht wird, verkomplizieren die Mediatoren es vielfach an anderer Stelle.</p>	<p>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 Prozent der durchschnittlichen Kreisumlage je Einwohner in seinem Kreisgebiet an die Sonderstatusstadt als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben zahlt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden, die Schulträger sind, entfällt.</li> <li>• Der Ergänzungsansatz für Sonderstatusstädte entfällt.</li> <li>• Schulumlageeinnahmen bleiben bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise außen vor. Der Anrechnungsfaktor wird dementsprechend herabgesetzt.</li> </ul>
---	--

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

## Liste der Anmerkungen zur Analyse des Hessischen Städtetages

<sup>1</sup> Nach dem Reformvorschlag der Mediatorengruppe ergeben sich Konstellationen, in denen summarisch betrachtet zunächst die Städte und Gemeinden in einem Landkreis über erhöhte Schlüsselzuweisungen profitieren, der betreffende Landkreis selbst aber geringere Schlüsselzuweisungen erhält und dadurch gezwungen ist, diese Mindererträge durch höhere Umlagesätze auszugleichen. Für verschiedene kreisangehörige Städte und Gemeinden dieses Landkreises würde es konkret zu einer Mehrbelastung kommen, da tatsächlich die Mehrbelastung aus Kreisumlage die erhöhten eigenen Schlüsselzuweisungen mehr als aufzehrt. Die betroffenen Städte und Gemeinden, darunter sogar schon bisher benachteiligte Mittelzentren im ländlichen Raum, würden klar benachteiligt werden.

Dies könnte im System der „Allgemeinen Finanzausweisungen“ erfolgen mit der Folge entsprechender Auswirkungen auch auf Landkreisebene, da veränderte Schlüsselzuweisungen zu veränderten Kreisumlagegrundlagen führen. Das gleiche Ziel könnte aber auch durch Gewährung „Besonderer Finanzausweisungen“ erreicht werden, ohne dass sich Auswirkungen auf die Ebene der Landkreise ergeben. Nach § 21 Abs. 1 FAG können Gemeinden zum Ausgleich besonderer Belastungen Besondere Finanzausweisungen gewährt werden. Nach § 21 Abs. 2 FAG sind Besondere Finanzausweisungen, sofern nichts anderes bestimmt ist, nach Zahlen zu berechnen, die in einer Statistik amtlich aufbereitet und vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlicht sind.

Die §§ 22 bis 27 b FAG regeln die bisherigen Tatbestände, aufgrund derer Besondere Finanzausweisungen gewährt werden. In der Systematik der einzelnen Arten der Besonderen Finanzausweisungen ist auch eine Verteilung nach dem Anteil des einzelnen Empfängers an der Teilschlüsselmasse der jeweiligen Gruppe (§ 23 Abs. 2 FAG) und somit letztlich auch abhängig von der Steuerkraft vorgesehen.

Anknüpfend an den Vorschlag der Mediatorengruppe, abhängig von der räumlichen Zuordnung eines Mittelzentrums unterschiedliche Hauptansätze zugrunde zu legen, könnte fiktiv berechnet im System der Allgemeinen Finanzausweisungen (Schlüsselzuweisungen) eine Erhöhung des Hauptansatzes für Mittelzentren vorgenommen werden, und zwar z.B. für Mittelzentren im ländlichen Raum um 5 Prozentpunkte, im Ordnungsraum um 3 Prozentpunkte und im Verdichtungsraum um 1 Prozentpunkt.

Unabhängig von der räumlichen Zuordnung könnte eine Obergrenze von 130 Prozentpunkten berücksichtigt werden, um keine Veredelung oberhalb des Ansatzes für Oberzentren vorzunehmen. Auf der Grundlage des Kommunalen Finanzausgleiches 2012 (Stand: 03.01.2012) würden z.B. bei einem unveränderten Grundbetrag von 882,55 € von diesen Besonderen Finanzausweisungen insgesamt 51 kreisangehörige Städte und Gemeinden profitieren, für die übrigen 370 kreisangehörigen Städte und Gemeinden würden sich keine Veränderungen ergeben. Der zusätzliche Mittelbedarf würde auf der Grundlage des KFA 2012 16.204.711 € betragen. Dies entspricht nur 0,45 % der Finanzausgleichsmasse 2012.

<b>Analyse Hessischer Städtetag<sup>1</sup></b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand: 08.03.2012</b>	<b>Langfassung</b> <b>Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs</b> <b>Stand 06.10.2011</b>
--	--

<sup>II</sup> Zu nennen sind

- Wiesbaden, das als Landeshauptstadt nur mit einem (Hauptansatz in Prozent 130);
- Rüsselsheim, das nur ein Mittelzentrum mit der Teilfunktion eines Oberzentrums ist, von den Mediatoren gewichtet mit einem Hebesatz von 11 Prozent (Hauptansatz in Prozent: 111),
- Bad Homburg, das als Sonderstatusstadt über 50.000 EW mit wichtigen zentralörtlichen Funktionen nur als Mittelzentrum im Verdichtungsraum zählt (Hauptansatz in Prozent: 107).

<sup>III</sup> In der Systematik der der gegenwärtigen Besonderen Finanzausweisungen ist auch eine Verteilung nach dem Anteil des einzelnen Empfängers an der Fläche des Landes Hessen (§ 22 Abs. 3 Nr. 2 FAG) und somit letztlich auch abhängig von einem Flächenparameter vorgesehen. Hieran anknüpfend könnte ein Modell für einen modifizierten Flächenansatz entwickelt werden.

<sup>IV</sup> Hier wird erneut deutlich, dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung einer KFA-Strukturreform zwingend alle Ebenen, d.h. Städte und Gemeinden einerseits und Landkreise andererseits, einzubeziehen sind.

Die Mediatorengruppe begründet die Absenkung des Anrechnungssatzes damit, dass die Schulumlage ausgehend davon, dass diese kostendeckend erhoben wird, künftig unberücksichtigt bleiben soll. Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar, denn die Schulumlage wird zwar im Kollektiv aller Kommunen eines Landkreises kostendeckend erhoben, im Einzelfall jedoch nicht pro Einwohner oder pro Schüler oder nach einem ähnlichen Maßstab, sondern abhängig ganz konkret von der Finanzkraft der jeweiligen kreisangehörigen Kommune. Von daher gibt es überhaupt keinen Grund künftig im Hinblick auf den Anrechnungsfaktor zur Ermittlung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise die Schulumlage außen vor zu lassen.

Grundgedanke der bestehenden Regelung ist, ca. 95 Prozent der Einnahmen eines Landkreises aus Kreis- und Schulumlage im Rahmen der Umlagekraftmesszahl zu berücksichtigen. Aktuell beträgt der Anrechnungssatz

46 Prozent, ausgehend noch von einem Gesamthebesatz für Kreis- und Schulumlage in Höhe von ca. 48,4 Prozent. Es steht außer Frage, dass ein solcher Gesamthebesatz nicht mehr annähernd realistisch ist. Tatsächlich werden bereits jetzt und in naher Zukunft weitgehend Hebesätze nach der Höchstgrenze von 58 Prozent die Regel sein. Ausgehend davon ist ein Anrechnungssatz von 55 Prozent zu fordern (58 Prozent Hebesatz x Anrechnung 95 Prozent).