



Arbeitsgemeinschaft  
Hessen

# **Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen**

Stellungnahme der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen

Juni 2015

Autoren

Dr. Matthias Leder, IHK Gießen-Friedberg

Michael Römer, IHK Gießen-Friedberg

Federführung Steuern

## **Vorwort**

Die Kommunen sind das Fundament unserer Demokratie, schreibt der hessische Finanzminister Schäfer in seinem Vorwort zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Hessen. Es sei daher wichtig, dass die Kommunen ihren Aufgaben angemessen nachkommen können. Das Land unterstütze sie dabei. Dabei sei das Ziel für die KFA-Reform zum Jahr 2016: Er soll klar, fair und ausgewogen sein. Klar ausgerichtet an den Vorgaben des Urteils des Staatsgerichtshofs von 2013, in fairem Miteinander entwickelt und ausgewogen für Land und Kommunen.

In wie fern das vom Finanzministerium zu Jahresbeginn vorgelegte Reformmodell diesen Anforderungen gerecht wird, wird in der vorliegenden Stellungnahme aus Sicht der hessischen Wirtschaft beurteilt. Auf Grund der Fülle an Details des Kommunalen Finanzausgleichs hat sich die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen auf ausgewählte Reformbausteine beschränkt. Gleichzeitig war es uns wichtig, die Reaktionen von Kommunen und Landkreisen in die Stellungnahme mit aufzunehmen. Denn diese beiden Gruppen sind die direkt Betroffenen der Reform. Die hessische Wirtschaft wird indirekt tangiert. Dennoch ist das Thema von erheblicher Bedeutung. Denn die Wirtschaft ist auf handlungsfähige und auskömmlich ausgestattete Kommunen angewiesen.

Die vorliegende Stellungnahme ist eine Neuauflage gegenüber der Erstveröffentlichung von April 2015. Die Einschätzungen zur Anhebung der Nivellierungshebesätze und zur Solidaritätsumlage wurden überarbeitet. Zudem wurden weitere Aspekte des Finanzausgleichs in Kapitel 5.3 einer Bewertung unterzogen. Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei der Lektüre.

IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen



Prof. Dr. Mathias Müller  
Vorsitzender der IHK Arbeitsgemeinschaft

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	2
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	3
<b>1 Einleitung</b> .....	4
<b>2 Das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen</b> .....	4
2.1 Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs.....	4
2.2 Zuweisungen innerhalb des geltenden Finanzausgleichs.....	5
<b>3 Begründung der Reformnotwendigkeit bei der geltenden Regelung</b> .....	8
<b>4 Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen</b> .....	9
4.1 Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse im neuen Modell des hessischen Finanzministeriums .....	9
4.2 Ermittlung des Finanzbedarfs von Kommunen und Landkreisen.....	14
<b>5 Bewertung des neuen KFA-Modells</b> .....	15
5.1 Die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände.....	15
5.2 Die Reaktion von Kommunen und Landkreisen.....	17
5.3 Stellungnahme der hessischen IHKs zu den Reformvorhaben.....	19
5.3.1 Einschätzung der Reformvorhaben beim vertikalen Finanzausgleich.....	20
5.3.2 Einschätzung der Reformvorhaben beim horizontalen Finanzausgleich.....	28
<b>6 Fazit</b> .....	31
<b>7 Quellenverzeichnis</b> .....	33

## **1 Einleitung**

Der Hessische Staatsgerichtshof hat im Jahr 2013 wesentliche Vorschriften des hessischen Finanzausgleichsgesetzes als nicht verfassungsgemäß erklärt. Die Stadt Alsfeld hatte gegen das Finanzausgleichsänderungsgesetz des Jahres 2011 geklagt. Das Land hatte in jenem Jahr die Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) dauerhaft um 360 Mio. Euro verringert. Im Gegenzug wurde der kommunale Schutzschirm für rund 100 hessische Kommunen ins Leben gerufen. Der Hessische Staatsgerichtshof gab dem Gesetzgeber auf, bis spätestens zum 31. Dezember 2015 eine Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs zu beschließen.

Der Staatsgerichtshof hat vor allem vorgegeben, den zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzbedarf der Kommunen zu bestimmen. Aus diesem Bedarf ist unter Berücksichtigung der eigenen Einnahmen der Kommunen und bislang nicht genutzter Einnahmepotenziale die erforderliche Finanzausstattung abzuleiten. Diese Ausstattung ist den hessischen Kommunen vom Land zu gewährleisten.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen nimmt zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs Stellung, weil die hessische Wirtschaft in erheblichem Umfang von der Regelung betroffen ist. Die Wirtschaft ist auf handlungsfähige und auskömmlich ausgestattete Kommunen angewiesen. Es ist daher auch im Interesse der Wirtschaft, dass der Finanzbedarf der Kommunen angemessen ermittelt und abgedeckt wird. Zudem finanziert die Wirtschaft zu einem großen Teil über die Gewerbesteuer die kommunalen Ausgaben.

In den beiden folgenden Kapiteln wird der bestehende Kommunale Finanzausgleich in Hessen dargestellt sowie die Notwendigkeit seiner Reform. In Kapitel 4 werden die Reformansätze des hessischen Finanzministeriums, in Kapitel 5 die Reaktionen der kommunalen Spitzenverbände, einzelner Kommunen und Landkreise sowie schließlich unsere eigene Position erläutert.

## **2 Das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen**

### **2.1 Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs**

Über die konkrete Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern entscheidet das jeweilige Landesgesetz. Dabei sind die Länder verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten die Leistungsfähigkeit ihrer

Kommunen sicherzustellen. Die zwei wesentlichen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs sind:

- Die *fiskalische Funktion* des Finanzausgleichs besteht darin, die originäre Finanzausstattung der kommunalen Ebene soweit aufzustocken, dass sie ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben insgesamt erfüllen kann.
- Die *distributive Funktion* des Finanzausgleichs betrifft den Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit diese Unterschiede nicht durch autonome Entscheidungen der Kommunen verursacht werden. Damit soll bei allen Kommunen eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf erreicht werden.

Das fiskalische Ziel erfordert im Hinblick auf die durchschnittliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene eigentlich keine vertikalen Finanzausweisungen<sup>1</sup> der Länder, sondern könnte auch durch eine stärkere Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern zulasten des Länderanteils erreicht werden. Zwar werden die vertikalen Finanzausweisungen mit der Absicht gewährt, horizontale Ausgleichseffekte zu erzielen, aber das redistributive Anliegen ließe sich alternativ mittels eines direkten Ausgleichs zwischen armen und reichen Kommunen erfüllen (analog zum Länderfinanzausgleich).

Neben den beiden erwähnten Hauptzielen hat der kommunale Finanzausgleich die raumordnungspolitische Funktion, die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu fördern. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Funktion erfüllen, vorausgesetzt die Länder gestalten das System so, dass die Einnahmen der Kommunen im Konjunkturverlauf via Finanzausweisungen verstetigt werden (vgl. Lenk (2012), S. 8f.).

## **2.2 Zuweisungen innerhalb des geltenden Finanzausgleichs**

Die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich stehen in Hessen für rund ein Fünftel der bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen. Damit sind die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes für jede einzelne Kommune bedeutsam. Dies betrifft aufgrund der vorwiegend subsidiären Ausgestaltung des Systems vor allem finanzschwächere Gemeinden. Dies ist keine

---

<sup>1</sup> Zu den Begriffen vertikaler und horizontaler Finanzausgleich: Auf der Seite der vertikalen Bedarfsermittlung im KFA wird kalkuliert, wie hoch die Leistungen des Landes (der vom Land bereitgestellte „Kuchen“) sein müssen, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen insgesamt sicherzustellen. Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse geht es um die Frage, in welcher Höhe die einzelne Kommune Zuweisungen vom Land („das Stück vom Kuchen“) erhält.

hessische Besonderheit. Aufgrund von Unvollständigkeiten im System der kommunalen Steuern ist eine zusätzliche Finanzierung aus dem Kommunalen Finanzausgleich in allen Flächenländern (und im Stadtstaat Bremen) erforderlich und auch in die Praxis umgesetzt. Die Rolle des Finanzausgleichs für die Gesamtfinanzierung der Kommunen ist jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich. So ist sie in den ostdeutschen Flächenländern aufgrund der allgemeinen kommunalen Steuerschwäche ungleich wichtiger als in finanzstärkeren westdeutschen Ländern, die auch entsprechend steuerstärkere Kommunen haben (vgl. Lenk (2012), S. 9).

Die Finanzausgleichsmasse eines Ausgleichsjahres bzw. der Umfang der Zuweisungen besteht im geltenden Recht aus 23 Prozent der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz- und Vermögensteuer sowie aus 23 Prozent von zwei Dritteln der dem Land verbleibenden Einnahmen an Grunderwerbsteuer. Man spricht in diesem Modell von einer festen Verbundquote (vgl. § 2 Finanzausgleichsgesetz).

Es werden allgemeine und besondere Finanzausweisungen sowie Investitionszuweisungen unterschieden.

#### *Allgemeine Finanzausweisungen*

Vor der Verteilung der allgemeinen Finanzausweisungen (Schlüsselzuweisungen) des Landes an die Kommunen erfolgt ein Vorwegabzug in Höhe von 4,8 Prozent für den Landeswohlfahrtsverband Hessen. Anschließend werden die allgemeinen Finanzausweisungen nach einem „Drei-Säulen-System“ verteilt. Es werden separate Ausgleichsmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise erstellt. Die Anteilshöhen werden in § 7 Abs. 1 FAG festgelegt. Demnach erhalten die kreisangehörigen Gemeinden 45,7 Prozent, die kreisfreien Städte 20,1 Prozent und die Landkreise 34,2 Prozent der Finanzausgleichsmasse.

Abweichend von der gängigen Praxis in den meisten anderen Bundesländern erhalten auch Kommunen, deren Bedarfsmesszahl gleich oder geringer als ihre Steuerkraftmesszahl ist (so genannte „abundante Kommunen“), Schlüsselzuweisungen. Abhängig von der Einwohnerzahl erhalten diese Gemeinden einen Pro-Kopf-Betrag, der von 5 Euro je Einwohner für Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohnern bis zu 15 Euro je Einwohner für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern reicht. Zudem erhalten Gemeinden, die zentralörtliche Aufgaben erfüllen, höhere Mindestschlüsselzuweisungen. Auch für die Landkreise (12 Euro/EW) und kreisfreien Städte (48 Euro/EW) sind Mindestschlüsselzuweisungen vorgesehen. Jede hessi-

sche Kommune kann sich demnach im geltenden System auf die Mindestschlüsselzuweisungen verlassen (vgl. Lenk (2012), S. 22-25).

### *Besondere Finanzausweisungen*

Der hessische Finanzausgleich kennt neben den allgemeinen Zuweisungen die „besonderen Finanzausweisungen“ (auch als „Zweckzuweisungen“ oder „Lastenausgleiche“ bezeichnet). Diese dienen dem Ausgleich besonderer Belastungen für Gemeinden und Landkreise und setzen an konkreten Sachverhalten an. Dies soll ermöglichen, die Ausgabenhöhe in einen engen Zusammenhang mit den verursachenden Mengeneinheiten zu stellen und somit den Empfängerkreis identisch zu den jeweiligen Aufgabenträgern zu gestalten. Die besonderen Finanzausweisungen, die in der Regel unabhängig von der Steuer- bzw. Umlagekraft der Kommune gewährt werden, gehen in der Regel zu Lasten der Schlüsselzuweisungen. Dadurch wird die distributive Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs tendenziell geschwächt (vgl. Lenk (2012), S. 25f.).

Das Finanzausgleichsgesetz 2014 beinhaltet folgende besondere Finanzausweisungen:

- zu den Schulausgaben und für Betreuungsangebote an Schulen,
- zu den Ausgaben im Sozialbereich und zu den Belastungen aus der Arbeitsmarktreform
- zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe und der Kinder- und Jugenderholung,
- für die Förderung von Kindergärten, zur Freistellung vom Kindergartenbeitrag und zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren,
- für den öffentlichen Personennahverkehr,
- zu den Ausgaben für Theater, Bibliotheken, Museen und Musikschulen
- zur Förderung der Kulturregion Rhein-Main,
- zu den Ausgaben für Straßen,
- zu den Belastungen der Heilkurorte
- zum Landesausgleichsstock und für Zinslasten des Sonderinvestitionsprogramms.

(Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2015).

### *Investitionszuweisungen*

Investitionszuweisungen erhalten die Kommunen zu den Ausgaben für

- allgemeine Investitionen (Investitionspauschale), für den Bau kommunaler Straßen und den öffentlichen Personennahverkehr,
- Einrichtungen der Altenhilfe und für Krankenhäuser,
- Maßnahmen der Dorferneuerung,
- Trink- und Abwasseranlagen sowie Hochwasserschutz,
- Altablagerungen/Altstandorte und Gaswerkstandorte.

Die Investitionszuweisung für die einzelne Kommune wird mit Ausnahme der Investitionspauschale projektbezogen festgesetzt. Die Höhe richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune und ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich. Danach erhält eine unterdurchschnittlich finanzstarke Kommune eine höhere Zuweisung als eine finanzstarke Kommune. Die Investitionszuweisungen des Jahres 2014 betragen 593 Millionen Euro, das sind rd. 15 Prozent der Finanzausgleichsmasse (Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2015).

### **3 Begründung der Reformnotwendigkeit bei der geltenden Regelung**

Beim geltenden Finanzausgleichsgesetz wird der Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt. Dieser Aspekt führte in Zusammenhang mit der Kürzung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2011 zur Klage der Stadt Alsfeld gegen das Land Hessen. Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen urteilte am 21. Mai 2013, dass das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 gegen die Verfassung des Landes Hessen verstoße, da insbesondere der Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt werde. Bis zum Jahr 2016 habe eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs zu erfolgen. Der Staatsgerichtshof gibt in seinem Urteil zwei Finanzausstattungs-niveaus vor:

- Die „finanzielle Mindestausstattung“ muss so bemessen sein, dass die Kommunen
  - a) ihre Pflichtaufgaben und
  - b) ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen können.

Dieses Finanzausstattungs-niveau muss vom Land unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit sichergestellt werden (vgl. Staatsgerichtshof (2013), 2. Leitsatz zum Urteil vom 21. Mai 2013).

- Die „angemessene Finanzausstattung“ bedeutet, dass die Kommunen
  - c) über die finanzielle Mindestausstattung hinaus einen Anspruch auf eine zusätzliche Finanzausstattung haben.

Dieses Finanzausstattungs-niveau ist jedoch abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes (vgl. Staatsgerichtshof (2013), 2. Leitsatz zum Urteil vom 21. Mai 2013).

Darüber hinaus bedarf es aber auch neuer Regeln für die sog. „horizontale Verteilung“, also die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die hessischen Kommunen, kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Landkreise (vgl. Staatsgerichtshof (2013), 3. Leitsatz zum



Urteil vom 21. Mai 2013). Der horizontale Finanzausgleich wird neben dem Aspekt der Verteilung der vorhandenen Mittel auch durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, also der Annahme, dass es nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Kommunen untereinander gibt. Deshalb kann der Gesetzgeber eine Umverteilung zwischen leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Kommunen einführen. (vgl. Staatsgerichtshof (2013a), S. 37f.).

Das hessische Finanzministerium äußert, dass die Reform einem straffen Zeitplan unterliege, da die Neuregelung bereits für das Jahr 2016 gelten müsse. Eine enge Abstimmung der Umsetzungsschritte mit den Hessischen Kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen einer eingerichteten Arbeitsgruppe stelle die Einbeziehung der betroffenen hessischen Kommunen sicher. Das zu entwickelnde Reformkonzept basiere auf folgenden mit den Kommunalen Spitzenverbänden vereinbarten Qualitätskriterien (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014a), Rubrik „Neuordnung“):

- Rechtskonformität (Berücksichtigung der Vorgaben des StGH),
- Reproduzierbarkeit (Wiederholbarkeit mit einem angemessenen Verwaltungsaufwand innerhalb eines vertretbaren Zeitfensters),
- Aktualität (möglichst geringer Abstand zwischen dem Ausgleichsjahr und dem Jahr der Datengrundlagen),
- Objektivität (sachlich nachvollziehbare Bedarfsanalyse).

## **4 Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen**

### **4.1 Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse im neuen Modell des hessischen Finanzministeriums**

Das hessische Finanzministerium hat bereits im Herbst 2014 das ab dem Jahr 2016 geplante Berechnungsmodell des KFA vorgestellt. Würde die neue Systematik auf das Jahr 2014 angewendet, bekämen Landkreise, Städte und Gemeinden vom Land rund vier Mrd. Euro aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Finanzausgleichsmasse wäre damit in etwa so hoch wie der Wert aus dem Jahr 2014 mit 4,04 Mrd. Euro. Da die statistischen Daten für die Berechnung des KFA 2016 erst im Frühjahr 2015 vorliegen werden, beziehe sich die Modellrechnung auf das Jahr 2014. Die verfassungswidrige Kompensationsumlage von derzeit rund 90 Mio. Euro wird im KFA 2016 wegfallen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014a), Rubriken „Neuordnung“ und „Karte KFA 2016“). Mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 hatte das Land die Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs um 360 Mio. Euro gekürzt. Gleichzeitig wurde eine Kompensationsumlage zu Lasten der

kreisangehörigen Gemeinden eingeführt, die den Landkreisen und kreisfreien Städten als Ausgleich für den Wegfall staatlicher Mittelzuweisungen zugutekommt. Diese Umlage hat der Staatsgerichtshof in seinem Urteil des Jahres 2013 ebenfalls als verfassungswidrig eingestuft (vgl. Staatsgerichtshof (2013), 7. Leitsatz des Urteils vom 21. Mai 2013).

Das hessische Finanzministerium hat acht verschiedene Schritte zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse formuliert (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014b), S. 8ff.):

1. Katalogisierung der Pflichtaufgaben der Kommunen und Landkreise,
2. Ermittlung der Defizite für die pflichtigen und die freiwilligen Aufgaben,
3. Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben,
4. Anerkennung von Zusatz- und Sonderbedarfen,
5. Ermittlung eines Garantiezuschlags,
6. Ermittlung eines Finanzkraftzuschlags,
7. Berücksichtigung allgemeiner kommunaler Deckungsmittel (Anhebung der Nivellierungshebesätze im KFA),
8. Ermittlung eines Stabilitätsansatzes bzw. der Finanzausgleichsmasse insgesamt.

Im *ersten* Schritt werden über 3.000 Pflichtaufgaben ermittelt.

Darauf folgt bei Schritt *zwei* die Ermittlung der Defizite für die Pflicht- und für die freiwilligen Aufgaben. Dabei werden die Anteile für die jeweiligen Aufgaben geschätzt. Die mit diesen Aufgaben verbundenen Einnahmen und Ausgaben werden aus der amtlichen Statistik abgeleitet.

Im *dritten* Schritt werden die *angemessenen* Defizite bzw. Zuschussbedarfe für Pflichtaufgaben ermittelt. Unter Anwendung des „Angemessenheits- bzw. Korridorverfahrens“ werden Gruppen hinsichtlich Größe und Funktion vergleichbarer Kommunen gebildet. Eine kommunale Gruppe sind die Landkreise, eine andere die kreisfreien Städte und eine weitere die kreisangehörigen Städte und Gemeinden (zur Wirkung des Korridorverfahrens siehe unten S. 20ff.). Insgesamt werden 91 Prozent des Defizits aller Pflichtaufgaben als angemessener Finanzbedarf anerkannt. Das Land nimmt somit einen Abschlag in Höhe von 9 Prozent vor (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014c), Folie 11; zur Ermittlung der Defizite bzw. des Finanzbedarfs siehe auch Kapitel 4.2 unten).

Schritt *vier* sieht vor, dass Zusatz- und Sonderbedarfe anerkannt werden. Dabei erfolgt eine volle Berücksichtigung der pflichtigen Kinderbetreuungskosten<sup>2</sup>, der Sonderbedarfe wegen Herausforderungen des demografischen Wandels im ländlichen Raum und als Metropole. Die Verteilung der Finanzausgleichsmasse soll unter anderem mit einer unterschiedlichen „Gewichtung“ der Einwohner erfolgen, bei der auch spezielle Aufgaben und Belastungen der Kommunen oder Landkreise berücksichtigt werden. Sogenannte Mittelzentren, die in einer Region besondere Bedeutung haben, sollen gestärkt werden. Zudem soll es einen Bonus für ländliche Gemeinden geben, die einen starken Rückgang der Einwohnerzahl verzeichnen (Demografiefaktor). Frankfurt soll nach Gesprächen mit dem Hessischen Finanzministerium im Januar 2015 einen Metropolzuschlag durch eine Einwohnergewichtung in Höhe von 110 Prozent erhalten. Im Entwurf von November 2014 war noch ein Wert von 109 Prozent vorgesehen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2015), Folie 8).

Bei Schritt *fünf* werden die Mittel für freiwillige Aufgaben bestimmt. Für eine freiwillige Aufgabe werden 88 Prozent des Defizits als Finanzbedarf anerkannt. Der Abschlag in Höhe von 12 Prozent fällt also höher aus als bei den Pflichtaufgaben mit 9 Prozent. Die Finanzbedarfe für Sport, Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege sowie Kultur und Wissenschaft werden in der Berechnung hingegen voll berücksichtigt, also in Höhe von 100 Prozent des Defizits (Garantiezuschlag).

Bei Schritt *sechs* erfolgt die Ermittlung eines Finanzkraftzuschlags. Das ist ein zusätzlicher, von der Finanzkraft des Landes unabhängiger Betrag für freiwillige Aufgaben.

Bei Schritt *sieben* werden eigene Deckungsmittel der Kommunen berücksichtigt. Hier spielen die Nivellierungshebesätze eine Rolle. Die Nivellierungshebesätze bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. Bisher betragen die Sätze 220 Prozent bei der Grundsteuer A und B und 310 Prozent bei der Gewerbesteuer (vgl. § 12 Finanzausgleichsgesetz). Das Finanzministerium will die Sätze im Zuge der Reform deutlich anheben. Sie sollen auf die für das 1. Halbjahr 2014 ermittelten Durchschnittswerte der Realsteuerhebesätze für Hessen steigen. Für kreis-

---

<sup>2</sup> An dieser Stelle ist jedoch einschränkend darauf hinzuweisen, dass bei der Bestimmung des Bedarfs der pflichtigen Kinderbetreuungskosten als Basis das Jahr 2012 herangezogen worden ist. Die erheblichen Kostensteigerungen für Kommunen im Bereich der Betreuung für unter dreijährige Kinder (U3-Betreuung) seit dem Jahr 2013 ist somit (bislang) nicht berücksichtigt worden. Am 1. August 2013 trat der Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz ab Vollendung des 1. Lebensjahres eines Kindes in Kraft.

freie Städte sollen die Sätze bei der Grundsteuer A auf 236 Prozent, bei der Grundsteuer B auf 492 Prozent und bei der Gewerbesteuer auf 454 Prozent angehoben werden. Für kreisangehörige Gemeinden sollen die Werte für die Grundsteuer A auf 332 Prozent, für die Grundsteuer B auf 365 Prozent und für die Gewerbesteuer auf 357 Prozent steigen. Das Ministerium begründet die Anhebung damit, dass die Ausgleichswirkung des KFA steige und die tatsächlichen Verhältnisse realitätsgetreuer abgebildet würden. Die Anhebung stelle einen richtigen Anreiz zur Entfaltung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dar. Für die Kommunen lohne es sich auch in Zukunft, Mehreinnahmen zu generieren. Die Nivellierungshebesätze, die seit über einem Jahrzehnt unverändert seien, sollen für mindestens fünf Jahre festgeschrieben werden (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014d), Folie 12).

Der *achte* Schritt sieht die endgültige Ermittlung der Finanzausgleichsmasse vor. Dabei wird die Höhe des neu eingerichteten Stabilitätsansatzes bestimmt. Der Ansatz ergänzt den Festansatz und soll sicherstellen, dass die Kommunen das bisherige hohe Leistungsniveau gewährleisten können. Zudem sollen die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen gestärkt werden. Nach Darstellung des Finanzministeriums ist der Stabilitätsansatz eine zusätzliche und freiwillige Leistung. Diese Leistung ist notwendig, da der neue vom Staatsgerichtshof geforderte, bedarfsorientierte KFA (Festansatz) bedeutend höheren Schwankungen unterliege als der KFA im Steuerverbund (noch geltende Regelung). Die Schwankungen ergäben sich durch die hohe Abhängigkeit vom Bedarf und damit vom Ausgabeverhalten der Kommunen sowie der kommunalen Steuerentwicklung (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014c), Folie 5). In der Modellrechnung für 2014 ermittelt das Ministerium für den Festansatz 3.549 Mio. Euro. Für den Stabilitätsansatz werden 398 Mio. Euro ausgewiesen. Das Gesamtvolumen des KFA betrage somit für das „Modelljahr 2014“ 3.947 Mio. Euro. In diesem Zusammenhang weist das Ministerium auch darauf hin, dass der Festansatz (3.549 Mio. Euro) plus die eigenen kommunalen Deckungsmittel (9.727 Mio. Euro) in der Summe die angemessene Finanzausstattung darstellten (13.276 Mio. Euro), welche der Staatsgerichtshof vorgegeben habe (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014c), Folie 7).

Im neuen KFA-Modell soll künftig die Steuerkraft einer Kommune stärker berücksichtigt werden. Finanzkräftige Kommunen sollen in diesem Zusammenhang schlechter gestellt werden: Das Land will nicht unbedeutende Summen von finanzstarken zu finanzschwachen Kommunen mittels einer neuen Solidaritätsumlage umverteilen. Das Vorhaben wird auch als „Abschöpfung der Abundanz“ bezeichnet. Dabei sollen laut Angaben des hessischen Finanz-

ministeriums 25 Prozent der Abundanz abgeschöpft werden. Eine Gemeinde bzw. ein Landkreis sind abundant, wenn der „Soll-Ertrag“ über dem „Soll-Bedarf“ liegt. Das bedeutet, der Ausgleichsbetrag, der einer Gemeinde oder einem Landkreis im Rahmen der Schlüsselzuweisungen vor Anrechnung der eigenen Deckungsmittel zusteht, ist bereits vollständig durch eigene Deckungsmittel gedeckt oder sogar überdeckt, so dass kein Anspruch auf Schlüsselzuweisungen mehr besteht (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014d), Folie 14). Nach neuester Aussage des Ministeriums soll bei der Solidaritätsumlage eine Staffelung eingebaut werden, um die Effekte abzumildern. Statt 25 Prozent ab dem ersten abundanten Euro, soll nun für den bis 10 Prozent die Abundanzschwelle übersteigenden Teil eine Abschöpfung von nur 15 Prozent der abundanten Steuerkraft erfolgen, erst darüber hinaus in Höhe von 25 Prozent. Dadurch sinkt das Aufkommen der Umlage in der Modellrechnung für das Jahr 2014 um ca. 7 Mio. Euro auf ca. 80 Mio. Euro (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2015), Folie 5).

Neben der Solidaritätsumlage soll es auch Veränderungen bei den Zweck- und Schlüsselzuweisungen des Landes geben. So würde Frankfurt zwar keine Solidaritätsumlage entrichten müssen, allerdings bei den finanzkraftunabhängigen Zweckzuweisungen sehr stark verlieren. Die höchsten Beträge bei der Solidaritätsumlage würden in den im November 2014 veröffentlichten Modellrechnungen für 2014 bei Eschborn (rund 28 Mio. Euro), Baunatal (rund 10 Mio. Euro) und Neu-Isenburg (rund 7 Mio. Euro) erhoben. Für 2014 wurden insgesamt 33 abundante Kommunen identifiziert. Das entspricht rund acht Prozent der 426 hessischen Kommunen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014a), Rubrik „Karte KFA 2016“).

Im Januar 2015 ist bekannt geworden, dass das Land weitere Änderungen im KFA-Modell 2016 vornehmen wird. Insbesondere zu nennen sind ein Sozillastenansatz, eine Höhergewichtung großer Grundzentren und ein Ergänzungsansatz für kleine Kommunen außerhalb des ländlichen Raums. Der Sozillastenansatz wird bei einer Überschreitung des Durchschnittswerts um mehr als 5 Prozent gewährt. Dabei wird der Anteil der Wohngeldempfänger im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte einer Kommune betrachtet. Kommunen mit sehr hohen Sozillasten sollen durch den Ansatz entlastet werden (vor allem Stadt Offenbach, Landkreise Offenbach, Gießen und Groß Gerau). Bei der Höhergewichtung großer Grundzentren soll die niedrigere Gewichtung dieser Zentren wieder abgemildert werden. Kreisangehörige Grundzentren mit 15.000-50.000 Einwohnern erhalten deshalb einen Ergänzungssatz in Höhe von 2 Prozent im Umfang von rd. 2 Mio. Euro (Verbesserung für die großen Grundzentren

Riedstadt, Karben, Nidderau, Pohlheim, Reinheim, Ginsheim-Gustavsburg, Seeheim-Jugenheim und Babenhausen). Der Ergänzungsansatz für kleine Kommunen außerhalb des ländlichen Raums verfolgt das Ziel einwohner- und finanzschwache Grundzentren außerhalb des ländlichen Raumes mit vorwiegend sehr kleinteiligen Verwaltungsstrukturen zu stärken. Kreisangehörige Kommunen bis 7.500 Einwohnern erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent. Dadurch erfolgt eine Verbesserung der finanziellen Situation für die 22 kleinsten Kommunen außerhalb des ländlichen Raums in Höhe von rd. 2 Mio. Euro (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2015), Folien 4, 6 und 7).

Da einzelne Kommunen und Landkreise im neuen KFA-Modell geringere Zuweisungen als bisher erhalten werden, soll ein Übergangsfonds in Höhe von jährlich 100 Mio. Euro systemimmanente, aber besonders ausgeprägte Veränderungen abmildern. Weiter soll ein partieller Ausgleich der sich in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ergebenden Veränderungen bei den Sonderstatusstadt-Landkreisen und bei den Städten und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis 7.499 erfolgen. Der Fonds soll degressiv ausgestaltet werden und für einen Zeitraum von 10 Jahren gelten. Die Finanzierung des Fonds soll im Rahmen der Gesamtumstellung des KFA-Systems sichergestellt werden (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014d), Folie 24).

#### **4.2 Ermittlung des Finanzbedarfs von Kommunen und Landkreisen**

Das Finanzministerium legt dar, der Bedarf eines Landkreises, einer Stadt oder einer Gemeinde lasse sich aus der Verrechnung von Ausgaben und Einnahmen für eine Aufgabe ableiten. Das bei dieser Aufgabe für die Kommune entstandene Defizit sei der Finanzbedarf. Das Land sei aber auf Grund des Urteils des Staatsgerichtshofs nicht verpflichtet, alle Defizite anzuerkennen. Es sei ausdrücklich zulässig, sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen zu orientieren, um so das angemessene Defizit zu ermitteln. Der Bedarf sei aber nicht ausschließlich durch den KFA zu decken, sondern zunächst durch die eigenen kommunalen Steuereinnahmen. Das Finanzministerium habe allerdings darauf verzichtet, den Kommunen mögliche nicht genutzte Einnahmepotenziale abzuziehen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014b), S. 1).

Im KFA 2016 rechnet das Land die kommunalen Defizite, d.h. den Bedarf der Kommunen für die pflichtige Kinderbetreuung zu 100 Prozent, die freiwilligen Angebote bei Sport, Kultur und Wissenschaft, Umweltschutz sowie Natur- und Landschaftspflege ebenfalls zu 100 Pro-

zent ein. Insgesamt seien in der Modellrechnung die Finanzierung der Bedarfe aller Pflichtaufgaben zu 91 Prozent und aller freiwilligen Aufgaben zu 88 Prozent im Rahmen der „angemessenen Finanzausstattung“ des KFA 2016 sichergestellt. Den Kommunen seien zudem umfangreiche Mittel, die sogenannten Sonderbedarfe, eingerechnet worden, mit denen sie beispielsweise auf die Herausforderungen des demografischen Wandels als ländliche oder Metropol-Kommune reagieren können (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014b), S. 1).

Ein vom hessischen Finanzministerium beauftragtes Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC bestätigt die Berechnungsmethoden des Ministeriums. PwC geht davon aus, dass das Berechnungskonzept den Anforderungen des Urteils des Staatsgerichtshofs sowohl bei der Ermittlung der Datengrundlage als auch bei der Differenzierung der kommunalen Aufgaben und der Verfahrensanwendung genügt (vgl. PwC (2014), S. 18f.).

## **5 Bewertung des neuen KFA-Modells**

### **5.1 Die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände**

Der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund befinden sich mit dem Land Hessen seit dem Jahr 2013 in ständigen Verhandlungen zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs. Im Jahr 2014 haben über 20 Arbeitssitzungen stattgefunden (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014a), Rubrik „Aktuelles und Downloads“).

#### *Die Position des Hessischen Städte- und Gemeindebundes*

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat die vom Land vorgelegte Zahl zur Finanzmasse im Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 4 Mrd. Euro als zu gering eingestuft. Nach Berechnungen des Gemeindebundes müsste das Land voraussichtlich zusätzlich 398 Mio. Euro an Städte, Gemeinden und Kreise zahlen. Insbesondere seien die Anforderungen in der Kinderbetreuung bislang nicht mit ausreichenden finanziellen Mitteln versehen. Zur Schließung der Lücke solle auf keinen Fall weiter an der kommunalen Steuerschraube gedreht werden. Das Land solle keine weiteren Vorgaben zur Erhöhung von Grund- und Gewerbesteuerhebesätzen vornehmen, sondern vielmehr die Vorgaben einstellen. Zudem dürfe das Land seine Haushaltsnöte nicht auf die Kommunen abwälzen und müsse für die Folgekosten seiner Gesetze einstehen (vgl. Hessischer Städte- und Gemeindebund, 2014). Die Nachbesserungsvorschläge des hessischen Finanzministeriums von Januar 2015 bezeichnete der Gemeinde-

bund als „nicht zustimmungsfähig“. Die „zentralen Webfehler“ der KFA-Reform würden dadurch nicht beseitigt (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2015c).

#### *Die Position des Hessischen Städtetages*

Der Hessische Städtetag äußert, das Land habe den Finanzbedarf der hessischen Kommunen deutlich nach unten gerechnet, um ihn seiner mittelfristigen Finanzplanung anzupassen. Für das Jahr 2016 wäre eine Finanzausstattung von mindestens 4,5 Mrd. Euro angemessen. Die Bedarfsberechnung müsse sich zudem statt an Einwohnern an Bedarfsträgern (z.B. Schülern, Sozialhilfeempfängern) orientieren. Die Städte lehnen des Weiteren eine zusätzliche "Solidaritätsumlage" ab. Das sei ein verfassungsrechtlich fragwürdiges Instrument, welches das Land selbst in seiner Klage gegen den Länderfinanzausgleich in Frage stelle. Finanzschwächeren Kommunen zu helfen, sei eine nach der Finanzausstattungsgarantie der Hessischen Verfassung zukommende Landespflicht. Ihr werde das Land aber vielmehr mit dem Einsatz eigener originärer Landesmittel gerecht. Einer jährlichen Steigerung der Finanzausgleichsmasse nach einem Index, welcher der jährlichen Steigerung des dem Land im Länderfinanzausgleich zugerechneten Steueraufkommens entspricht, könne sich der Hessische Städtetag anschließen.

Die Nivellierungshebesätze seien für den interkommunalen Ausgleich viel zu hoch. Damit rechne das Land die Kommunen zu seinen Gunsten reich und schrecke nicht einmal davor zurück, sogar Einnahmen einzurechnen, die so überhaupt nicht entstehen. Der Hessische Städtetag erwarte zudem eine unmittelbare Absenkung der Kreis- und Schulumlage. Andernfalls würden die kreisangehörigen Gemeinden flächendeckend – aktuelle Umlagehebesätze unterstellt – zu massiven Zusatzumlagen herangezogen und damit entgegen den vom Land vorgelegten Modellrechnungen durchgängig zu Verlierern der Neuregelung des KFA.

Grundsätzlich sei der geplante "Übergangsfonds" zu begrüßen. Er sei ein geeignetes Mittel, Härten im Wechsel zum neuen System zu mildern. Der Fonds dürfe aber nicht zu Lasten kommunaler Mittel gespeist werden und nicht die Transparenz bezüglich der Zahl der Verlierer und der Höhe ihrer Verluste trüben.

Leistungen für einen Belastungsausgleich Demografie und für unterentwickelte ländliche Räume bedürften einer analogen Berücksichtigung der Anliegen im Ballungsraum. Zu beachten sei die niedrige Kaufkraft, die hohen Immobilien- und Baupreise, die hohen Personalkosten und der hohe Sozialkostenindex im Ballungsgebiet (vgl. Hessischer Städtetag, 2014b).



### *Die Position des Hessischen Landkreistages*

Der Hessische Landkreistag ist mit den Reformansätzen des Landes ebenfalls unzufrieden. Die Landkreise erhielten nicht die dringend erforderliche finanzielle Ausstattung, die sie für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben benötigten. Auch wenn ein Teil der Landkreise durch den neuen KFA insgesamt finanziell besser ausgestattet werde als in den Vorjahren, müsse der Landkreistag insgesamt starke Kritik an dem System üben. Seit Jahren trage man gegenüber dem Land vor, dass die Landkreise strukturell unterfinanziert seien und jährlich weitere Schulden aufnehmen müssten, um ihre Aufgaben zu finanzieren. Wenn nun das Land zu dem Ergebnis komme, dass einige Landkreise künftig noch weniger Geld für ihre Aufgabenwahrnehmung benötigten, dann müssten die Berechnungsgrundlagen in Frage gestellt werden.

Mit dem neuen KFA müsse das Land den Kommunen eine ihrem Bedarf angemessene Finanzausstattung zukommen lassen. Das Land habe deshalb den Finanzbedarf für die Wahrnehmung der kommunalen Pflichtaufgaben ermittelt. Dabei sei bei den Landkreisen ein entscheidender Fehler gemacht worden. Das Land müsse im neuen KFA die Ausgaben, die bei einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung anfallen, den Landkreisen erstatten. Das vom Land gewählte KFA-System komme jedoch zu dem merkwürdigen Ergebnis, dass freiwillige Leistungen z.B. in der Kulturförderung zu 100 Prozent als Finanzbedarf berücksichtigt werden, pflichtige Aufgaben der Landkreise wie z.B. die Kinder- und Jugendhilfe jedoch nur zu 85,5 Prozent. Dieses Ergebnis sei nicht plausibel (vgl. Hessischer Landkreistag, 2014).

### **5.2 Die Reaktion von Kommunen und Landkreisen**

Die erste Reaktion von Kommunen und Landkreisen, welche durch die geplante Reform des KFA im Vergleich zur geltenden Regelung verlieren werden, war deutlich. Die Vorschläge des Landes wurden heftig kritisiert. So auch von Frankfurt, dem mit Abstand größten Verlierer in absoluten Zahlen (nach der Novemberrechnung des Ministeriums minus 62 Mio. Euro). Die Stadtverordneten beschlossen im November 2014 einen Antrag der schwarz-grünen Koalition, wonach der „inakzeptable Vorschlag“ des hessischen Finanzministers grundlegend überarbeitet werden müsse. Der im November 2014 genannte Minusbetrag aus dem KFA in Höhe von 62 Mio. Euro werde sich nach und nach auf 77 Mio. Euro erhöhen, da aus einem vom Land vorgesehenen Übergangsfonds nur für zehn Jahre Ausgleichsmittel zur Verfügung gestellt werden sollen. Der Stadt werde somit rund ein Drittel der bisherigen Zahlungen aus dem KFA (2013: 195 Mio. Euro) künftig entzogen. Zusammen mit der Verringerung der An-

teile an der Grunderwerbsteuer im Jahr 2011 kürze das Land der Stadt von 2016 an rund 130 Mio. Euro im Jahr. Die Leistungen der Stadt, z.B. die Solidarität mit den vielen Flüchtlingen und sozial Schwachen, werde nicht anerkannt (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2014a).

Die FAZ teilt die Kritik Frankfurts am neuen KFA-Modell in einem Kommentar (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2014b): Frankfurt liefere Jahr für Jahr 100 Mio. Euro für den Aufbau Ost, biete Arbeitsplätze für rund 300.000 Pendler und halte die Infrastruktur vor. Zudem finanziere die Stadt für das Rhein-Main-Gebiet und darüber hinaus eine vielfältige Kulturlandschaft. Das Signal aus dem Rathaus Frankfurts an die Landesregierung sei deutlich: So nicht! Und erst recht nicht schon wieder. Denn vor drei Jahren erst habe das Land den Anteil der Kommune an der Grunderwerbsteuer gestrichen. Je nach Volumen koste das die Stadt seither zwischen 40 und 100 Mio. Euro im Jahr. Die Stadtverordneten und der Magistrat hätten gemeinsam dargelegt, dass es falsch sei, die einzige Metropole Hessens nun abermals derart zur Kasse zu bitten. Die Stadt brauche das Geld, auch um all jenen Hessen Wohnung, Schule und Arbeit zu geben, die seit Jahren aus denjenigen Regionen abwandern, die fortan sogar mehr Geld über den Demografiefaktor im KFA und geplante horizontale Umverteilung zugunsten finanzschwächeren Kommunen bekommen sollen.

Inzwischen hat sich die erste Empörung gelegt, und die Stadt Frankfurt verhandelt mit dem Land. Insbesondere mit zwei Argumenten wird versucht, eine Nachbesserung zu erreichen: mit dem Wachstum der Stadt und den sozialen Lasten. Bezüglich des ersten Punktes argumentiert die Stadt, wenn der Bevölkerungsschwund ein vom Land akzeptierter Sonderbedarf sei (Stichwort Demografiefaktor), dann müsse Bevölkerungswachstum in einer Kommune – so wie in Frankfurt der Fall – ebenfalls als Sonderbedarf im KFA berücksichtigt werden. Der zweite Punkt seien die überdurchschnittlichen sozialen Lasten, die manche Städte zu tragen hätten. Hier sieht sich Frankfurt betroffen. Die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe, Eingliederung und Grundsicherung sowie steigende Kosten für Flüchtlinge seien sehr hoch, weshalb sie als Sonderbelastung in den KFA aufgenommen werden sollten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2015a). Die im Januar 2015 veröffentlichten Nachbesserungen des Landes führen für Frankfurt zu einer Reduzierung des erwarteten Minusbetrages durch die Neuregelung. Statt eines geringeren Betrags von 62 Mio. Euro ist nun von 51 Mio. Euro die Rede. Die Stadt Frankfurt sehe „sehr positive Zeichen“ und baue auf weitere konstruktive Gespräche mit Finanzminister Schäfer (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2015c).

Bereits vor Veröffentlichung der Nachbesserungen des Landes haben sich im Januar 2015 33 Kommunen gemeinsam gegen die geplante Solidaritätsumlage ausgesprochen. Das sind jene Kommunen, welche nach den Modellrechnungen des Finanzministeriums für das Jahr 2014 abundant sind (die Anzahl der abundanten Kommunen kann sich zum Jahr 2016 wieder ändern). Die 33 – quer über Hessen verteilten - Kommunen wollen nicht hinnehmen, dass das Land zu wenig Geld für die Städte und Gemeinden bereitstelle und als Ausgleich die finanzstärkeren Mitglieder der kommunalen Familie heranziehe. Die Solidaritätsumlage werde damit zu einer verfassungswidrigen Landesumlage. Das Land gewährleiste eine Finanzgarantie, für die es selbst aufkommen müsste (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2015b).

Der Landkreis Gießen hat in einem Papier erhebliche Kritik am neuen KFA-Modell geäußert. Die garantierte kommunale Selbstverwaltung werde nicht gewährleistet, und der Entwurf entspreche nicht den Vorgaben des Hessischen Staatsgerichtshofs, wonach die staatlich übertragenen Pflichtaufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips vom Land zu bezahlen seien. Durch das Korridorverfahren und den Angemessenheitsabschlag (siehe oben S. 10f., Schritt 3) bekämen Kommunen und Landkreise ihre Pflichtaufgaben in Höhe von 320 Mio. Euro nicht finanziert. Durch das Korridorverfahren werde für alle Haushalte das durchschnittliche Pro-Kopf-Defizit innerhalb der kommunalen Gruppe ermittelt. Dieser Durchschnitt gelte dann als akzeptierte Obergrenze. Jeder darüber liegende Aufwand werde als unwirtschaftlich deklariert, und der anerkannte Bedarf werde auf den „Durchschnitt“ heruntergezogen. Der Landkreis Gießen unterstütze deshalb die Bestrebungen des Hessischen Landkreistages zu prüfen, ob bei einer Umsetzung des neuen KFA-Modells die Option einer weiteren Verfassungsklage sinnvoll sei (vgl. Landkreis Gießen (2014), S. 3 und S. 5f.).

### **5.3 Stellungnahme der hessischen IHKs zu den Reformvorhaben**

Das Land Hessen stand vor der nicht ganz trivialen Aufgabe, einen Systemwechsel im Finanzausgleich zu bewerkstelligen: Weg vom bisherigen Verbundansatz mit pauschalen Schlüsselzuweisungen hin zu einem System, das den Bedarf der Kommunen ermittelt und dann bei diesen für eine auskömmliche Finanzierung sorgt. Darüber hinaus hat das Land - wie die Kommunen - seine eigene Schuldenbremse zu erfüllen, wofür das Land in den kommenden Jahren noch kräftige Anstrengungen unternehmen muss. Und schließlich weiß das Land nicht, wie das Rennen im Länderfinanzausgleichspoker ausgeht. Neue Belastungen würden auf das Land dann zukommen, wenn das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dass 100

Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden in die Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes eingehen.<sup>3</sup>

Der Spielraum für zusätzliche Finanzen des Landes zu Gunsten der Kommunen und Landkreise ist damit ziemlich eingeschränkt.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen wird nach Ansicht der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen das Land der Verpflichtung des Hessischen Staatsgerichtshofs, einen bedarfsgerechten Finanzausgleich vorzulegen, grundsätzlich gerecht. Zum ersten Mal in der Geschichte Hessens wird der Bedarf der hessischen Kommunen und Landkreise durch umfangreiche Erhebungen und Berechnungen ermittelt. Das systematische Vorgehen und die Offenlegung der Annahmen, auf denen die Berechnungen erfolgen, verdienen unseren Respekt.

Wir sehen aber auch Möglichkeiten, wie man bestimmte Sachverhalte anders hätte regeln können. Darüber hinaus erkennen wir Schwächen und Stärken in der Ausgestaltung etlicher Einzelfragen, die wir im Folgenden diskutieren wollen. Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gehören dazu a) das Korridorverfahren, b) die Kürzung des KFA-Volumens um 360 Mio. Euro im Jahr 2011, c) der Stabilitätsansatz, d) die Erhöhung der Nivellierungshebesätze e) die (nur teilweise) Weiterleitung von Drittmitteln des Bundes an die Kommunen sowie f) die konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips gegenüber den Kommunen und Landkreisen. Im horizontalen Finanzausgleich thematisieren wir a) die Frage der Einwohnergewichtung, b) die Solidaritätsumlage, c) die Neigung zu vielfältigen Sonderregelungen sowie d) das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Zweckzuweisungen.

### **5.3.1 Einschätzung der Reformvorhaben beim vertikalen Finanzausgleich**

a) Das angewandte Korridorverfahren kann als geeignetes Verfahren zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Kommunen und Landkreise betrachtet werden. Das Korridorverfahren ist vom Hessischen Staatsgerichtshof mit Verweis auf das Vorgehen in Thüringen als methodisch zulässiges Verfahren eingestuft worden (zum Urteil des thüringischen Staatsgerichtshofs siehe VerfGH Thüringen, Urteil vom 2. November 2011, Az. 13/10, KommJur 2012, 14, 20). Die vom Finanzministerium ermittelten Werte für das angemessene Defizit einer Pflichtaufgabe in Höhe von 91 Prozent und einer freiwilligen Aufgabe in Höhe von 88 Prozent er-

---

<sup>3</sup> Die Finanzkraftmesszahl ist eine Kenngröße, die als Ausgangspunkt zur Beurteilung der Ausgleichsbedürftigkeit eines Bundeslandes fungiert. Sie errechnet sich aus der Summe der tatsächlichen Einnahmen des jeweiligen Landes aus Steuern sowie aktuell 64 Prozent der von den Gemeinden des jeweiligen Landes erhobenen Steuern.

scheinen uns vertretbar. Der Einwand, der Kommunalisierungsgrad in Hessen sei wesentlich höher als in Thüringen, und deshalb müssten die Abschläge in Hessen noch deutlicher unter denen in Thüringen liegen, ist zwar nachvollziehbar. Die Höhe des Abschlags halten wir aber für eine politische Entscheidung.

Beim Korridorverfahren werden Gruppen hinsichtlich Größe und Funktion vergleichbarer Kommunen gebildet. Eine kommunale Gruppe sind die Landkreise, eine andere die kreisfreien Städte und eine weitere die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Innerhalb einer kommunalen Gruppe wird ein Durchschnittswert für jede Pflichtaufgabe gebildet (Pro-Kopf-Defizit für eine Pflichtaufgabe). Ein Defizit bzw. Zuschussbedarf liegt vor, wenn innerhalb einer Gruppe die durchschnittlichen Ausgaben höher sind als die durchschnittlichen Einnahmen für eine Pflichtaufgabe. Als Korridor wird ein Bereich bestimmt, der zwischen 50 Prozent vom Durchschnittswert (= Untergrenze) und dem Durchschnittswert (= 100 Prozent und Obergrenze) selbst liegt. Überschreitet ein Pro-Kopf-Defizit für eine Pflichtaufgabe die Obergrenze des Korridors, wird der Wert auf die Obergrenze „heruntergerechnet“. Pro-Kopf-Defizite, welche die Untergrenze des Korridors unterschreiten, werden auf die Untergrenze „hochgerechnet“. Pro-Kopf-Defizite, die innerhalb des Korridors liegen, werden hingegen nicht verändert.

Das Korridorverfahren wirkt also wie folgt (Annahme: Das Defizit bzw. der Zuschussbedarf der Kommunen im Produktbereich sei 100 Euro je Einwohner):

Kommune	Zuschussbedarf im Produktbereich in Euro je EW	Anerkannter Zuschussbedarf nach Anwendung des Korridors in Euro je EW
A	130	100
B	80	80
C	35	50

Bezüglich der Wirkung des Korridorverfahrens lassen sich drei Punkte festhalten: Erstens wirkt das Verfahren asymmetrisch. Das Kürzungsvolumen, also das Volumen, das sich durch das „Herunterziehen“ auf den Durchschnitt ergibt, ist größer als das Volumen, das sich durch das „Heraufziehen“ auf 50 Prozent vom Durchschnitt ergibt. Zweitens ist die Wirkung des Verfahrens umso geringer, je ähnlicher die Verteilung innerhalb einer Gruppe ist, d.h. umso

mehr Werte innerhalb des Korridors liegen. Und drittens – das ist die Hauptwirkung - wird durch das Verfahren die Abdeckung der Defizite der jeweiligen Gruppe vermindert. Bei den Landkreisen beträgt die Reduktion 11,8 Prozent, bei den kreisfreien Städten 9,9 Prozent und bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden 6,7 Prozent. Im Durchschnitt über alle Gruppen wird die Defizitabdeckung einer Pflichtaufgabe um 9 Prozent vermindert.

Weiter oben (Seite 21) haben wir darauf verwiesen, dass die vom Land gewählten Abschlüsse bezüglich der angemessenen Defizite eine politische Entscheidung darstellen. Gleichwohl ist die Frage berechtigt, ob bei der Ermittlung der Bedarfe bestimmte systematische Einflüsse vom Land entweder nur unzureichend berücksichtigt werden oder falsche Bezugsgrößen gewählt werden. Dadurch könnten die Bedarfe falsch erfasst werden und als Folge davon Abschlüsse zu groß ausfallen.

Im Rahmen des Korridorverfahrens werden Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen nicht in die Aufwandserfassung des Bedarfs einbezogen. Umgekehrt sind die Kommunen und Kreise aber angehalten, bei ihren Gewinn- und Verlustrechnungen diese Aufwandskategorien zu berücksichtigen. Dieses Messen mit zweierlei Maß ist nicht nachvollziehbar.

Die Anwendung des Korridorverfahrens erfolgt außerdem nicht durchgängig. Sowohl bei der Schulumlage als auch bei der Landeswohlfahrtsverbandsumlage werden die zugrundeliegenden Bedarfe ungekürzt auf die die Umlagen finanzierenden Gebietskörperschaften umgelegt. Warum werden diese Bedarfe nicht ebenfalls dem Korridorverfahren unterzogen?

Problematisch ist auch der Einwohnerbezug bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung, wenn sich die kommunale Leistung an bestimmte Empfängergruppen richtet und die Einwohnerzahl deshalb die falsche Bezugsgröße darstellt (vgl. auch Hessischer Städtetag 2014b, S. 6 f.). Es ist beispielsweise nicht hilfreich, die Kosten für Leistungen aus SGB II oder SGB XII auf die Einwohnerzahlen zu beziehen, sondern auf die Fallzahlen und Berechtigte. Ähnliches gilt, wenn man im Rahmen des Korridorverfahrens die Kosten der politischen Führung bei vorgegebenen Standards auf die Einwohnerzahlen bezieht. Dies geschieht zum Beispiel, wenn der Aufwand für Stadtverordnete oder Ausschüsse der Sonderstatusstädte Wetzlar und Hanau berechnet und normiert wird<sup>4</sup>. Die Einwohnerzahlen dieser Städte unterscheiden sich erheblich (Wetzlar: 52.000, Hanau: 80.000). Da in beiden Städten die Anzahl der Ausschüsse und

---

<sup>4</sup> Das Beispiel ließe sich auch für andere Sonderstatusstädte oder Gemeinden im Vergleich anführen.

die Anzahl der Stadtverordneten (59) gleich hoch sind<sup>5</sup>, muss Wetzlar bei der Bezugsgröße Einwohner deutlich schlechter abschneiden<sup>6</sup>. Die Kosten der politischen Führung sind in Wetzlar bei der gewählten Bezugsgröße also deutlich höher als in Hanau, was zur Folge hat, dass Wetzlar über das Korridorverfahren heruntergezogen wird. Ähnliche Bezugsgrößenprobleme ergeben sich, wenn man die Kosten für die untere Bauaufsicht oder die untere Naturschutzbehörde auf die Einwohnerzahlen bezieht.

Angesichts der Konsolidierungsbemühungen der Kommunen und Landkreise in den vergangenen Jahren kann man sich schließlich die Frage stellen, ob die jetzigen Ausgabenwerte nicht bereits soweit abgesenkt wurden, dass das Konsolidierungspotential „verfrühstückt“ wurde. Um zu beurteilen, ob das Potential bereits verbraucht ist, würde man gerne auf aussagekräftige Statistiken zurückgreifen, die einen Ländervergleich ermöglichen. Man würde dann sehen, ob hessische Kommunen teuer im Vergleich zu Kommunen anderer Bundesländer sind oder nicht. Zieht man die Statistiken des Statistischen Bundesamtes heran, fällt auf, dass die hessischen Kommunen bei den Öffentlichen Haushalten bezüglich der Ausgaben aktuell den höchsten Wert je Einwohner aller Flächenländer haben, ebenso bezüglich des laufenden Sachaufwands; bei den Personalausgaben nehmen Hessens Kommunen gegenwärtig den vierthöchsten Wert ein (vgl. Statistisches Bundesamt (2015), S. 17f.). Insbesondere dank Frankfurt haben Hessens Kommunen aber unter den Flächenländern bundesweit aktuell die höchste Einnahmekraft je Einwohner (vgl. Statistisches Bundesamt (2015), S. 19f.). Man könnte somit zum Schluss kommen, dass Hessens Kommunen vor allem ein Ausgabenproblem haben. Wenn man dann jedoch berücksichtigt, dass der Kommunalisierungsgrad zwischen den Bundesländern erheblich differiert, z.B. das Land Bayern im Gegensatz zu Hessen die Kosten für Flüchtlingshilfe voll übernimmt, lassen sich Schlüsse nur noch eingeschränkt ziehen. Offensichtlich sind die verfügbaren Statistiken nur begrenzt aussagefähig. An dieser Stelle regen wir an, dass das öffentlich verfügbare statistische Material, das Ländervergleiche zu Kommunalfinanzen herstellt, deutlich verbessert wird, indem strukturelle Vergleichbarkeit geschaffen wird. Wir bieten unsere Mitarbeit zur Verbesserung der Statistiken in den dafür geeigneten Gremien an.

---

<sup>5</sup> Die Zahl der Gemeindevertreter ist nach der Hessischen Gemeindeordnung von der Einwohnerzahl abhängig und beträgt bei 50.001 bis zu 100.000 Einwohnern 59 (vgl. § 38 Abs. 1 Hessische Gemeindeordnung).

<sup>6</sup> Es besteht zwar die Möglichkeit, dass die Zahl der Gemeindevertreter aus einer Einwohnerstufe niedriger abgeleitet wird oder eine dazwischen liegende ungerade Zahl gewählt wird. Eine Änderung muss jedoch mit mindestens einer Zwei-Drittel Mehrheit der Gemeindevertreter beschlossen werden und gilt dann auch erst ab der nächsten Wahlperiode (vgl. § 38 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung).

b) Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Land mit dem Reformmodell versucht hat, dass es möglichst wenige Verlierer geben wird. Die Kürzung des KFA-Volumens um 360 Mio. Euro im Jahr 2011 ist politökonomisch verständlich. Denn die relativ hohe Steuerkraft der hessischen Kommunen wird im Länderfinanzausgleich bei der Ermittlung der Finanzkraft des Landes berücksichtigt, insbesondere die Steuerkraft von Frankfurt schlägt merklich zu Buche. Das Land hat mit dieser Kürzung das Ziel verfolgt, die Kommunen an der Finanzierung des Länderfinanzausgleichs zu beteiligen. Die Begründung für die Kürzung ist in sich nicht ganz stimmig. Bayern beteiligt unseres Wissens nach seine Kommunen nicht an der Finanzierung des Länderfinanzausgleichs. Insoweit ist die Kritik der Kommunen an der Kürzung verständlich. Und dass das Kürzungsvolumen in Höhe von 360 Mio. Euro nur geringfügig niedriger ausfällt als das Volumen des neuen (freiwilligen) Stabilitätsansatzes mit 398 Mio. Euro, ist schon ein bemerkenswerter Zufall!

c) Der sogenannte Festansatz im kommunalen Finanzausgleich soll in vertikaler Hinsicht durch einen Stabilitätsansatz ergänzt werden (siehe oben S. 12, Schritt 8). Die IHK Arbeitsgemeinschaft begrüßt dieses Vorhaben. Dadurch erhalten die Kommunen und Landkreise höhere finanzielle Sicherheiten. Das neue Finanzausgleichsmodell bedeutet für die Kommunen und Kreise insgesamt eine Verbesserung zur alten Regelung. Die Unterschiede sind auf den ersten Blick nicht gleich zu erkennen. Das liegt insbesondere auch daran, dass im Modellrechnungsjahr 2014 in beiden Verfahren eine gleich hohe Finanzausgleichsmasse ermittelt wird. Die Verbesserung für die Finanzsituation der Kommunen wird sich erst mittel- und langfristig auswirken. Den Kommunen wird dann eine Mindestfinanzausstattung in Höhe von etwa 95 Prozent der im Jahr 2014 zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuereinnahmen + KFA) garantiert. Wir meinen, dass der Stabilitätsansatz nur als Puffer eingesetzt werden sollte. Deckt der Festansatz des KFA-Modells den kommunalen Finanzbedarf ab, sollte der Stabilitätsansatz auf Null abgesenkt werden, um die finanziellen Belastungen des Landes zu begrenzen. Wir teilen damit die Position von PwC (2014), S. 34.

d) Die geplante Erhöhung der Nivellierungshebesätze im KFA (siehe oben S. 11f, Schritt 7) auf die aktuellen gewogenen Durchschnittshebesätze des ersten Halbjahres 2014 (vgl. Hessischer Landtag, Gesetzentwurf 2015, S. 46 f.) sehen wir differenziert. In unserer ersten Auflage haben wir die Erhöhung der Nivellierungshebesätze grundsätzlich abgelehnt<sup>7</sup>. Erkennt-

---

<sup>7</sup> Die erste Auflage der Stellungnahme erfolgte im April 2015. Die Industrie und Handelskammern Kassel-Marburg, Lahn-Dill und Limburg halten bezüglich der Nivellierungshebesätze weiter an der Formulierung der



nisse einer Podiumsdiskussion und eine Auseinandersetzung mit den Argumenten von Scherf (2000) führen nun zu einer anderen Einschätzung. Nivellierungshebesätze bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. So haben Entscheidungen vor Ort keinen unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Zuteilung der Schlüsselzuweisungen: Höhere als die normierten Hebesätze führen zu Mehreinnahmen, die allein der erhebenden Gemeinde zugutekommen, die Schlüsselzuweisungen aber nicht reduzieren. Niedrigere Hebesätze führen zu Mindereinnahmen, die nur die erhebende Gemeinde belasten, aber nicht zu höheren Schlüsselzuweisungen führen. Durch Hebesatzpolitik kann eine Gemeinde also nicht ihre relative Position im Finanzausgleich verändern.

Die spannende Frage lautet nun: Wie hoch soll der Nivellierungshebesatz sein? Soll er dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz entsprechen, soll er darüber oder darunter liegen? Scherf (2000), S.12f, legt dar, dass Nivellierungshebesätze über dem gewogenen Durchschnitt kaum verfassungsgemäß sein dürften. Nivellierungshebesätze unterhalb des Durchschnitts bedeuten, dass sich Gemeinden ärmer rechnen, als sie sind. Überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen profitieren davon besonders. Ebenso profitieren Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Gewerbesteuer- an der Gesamtsteuerkraft. Um die Benachteiligung steuerschwacher Gemeinden in Grenzen zu halten, spricht viel dafür, den Nivellierungshebesatz nicht allzu stark unter den Landesdurchschnitt festzusetzen. Für sich genommen, ist die Erhöhung der bisherigen Nivellierungshebesätze auf das Niveau von 2014 aus kommunaler Sicht also nachvollziehbar.

Aus Sicht eines einzelwirtschaftlichen Unternehmens stellt eine Erhöhung von Steuern, Gebühren und Abgaben, wenn sie die Leistungsfähigkeit des Unternehmens nicht gleichzeitig an anderer Stelle erhöht, häufig eine zusätzliche Kostenbelastung dar<sup>8</sup>. Wir befürchten insbesondere, dass mit einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze im KFA in Verbindung mit den Vorgaben des Landes für defizitäre Kommunen und Kommunen des Kommunalen Schutzschildes (Herbsterlass des Innenministers aus dem Jahr 2014) eine kommunale Steuererhö-

---

ersten Auflage fest. Das heißt die Erhöhung der Nivellierungshebesätze im Zuge der KFA-Reform 2016 wird von diesen drei IHKS *grundsätzlich* abgelehnt.

<sup>8</sup> Bei Gewerbesteuerhebesätzen bis 380 Punkte besteht für Personengesellschaften die Möglichkeit, die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer anzurechnen. Für Kapitalgesellschaften besteht diese Möglichkeit jedoch nicht. Eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes führt damit nicht in jedem Fall zu einer zusätzlichen Kostenbelastung.

hebungsspirale ausgelöst werden könnte bzw. bereits ausgelöst worden ist<sup>9</sup>. Zwar sollen die Nivellierungshebesätze im KFA für fünf Jahre festgeschrieben werden. Für defizitäre Kommunen gilt jedoch die Vorgabe des Landes, dass die Realsteuerhebesätze zehn Prozent über dem durchschnittlichen Hebesatz vergleichbarer Kommunen liegen müssen. Und hier erfolgt keine Festschreibung auf fünf Jahre. Somit ist zu erwarten, dass sich die durchschnittlichen Hebesätze kontinuierlich nach oben entwickeln werden. Ein negativer Begleiteffekt der Anhebung der Nivellierungshebesätze ist für die Kommunen die daraus folgende Erhöhung der Kreisumlage. Aus Gesprächen mit Kommunalvertretern erfuhren wir, dass eine Deckelung der Kreisumlage nach oben dringend erforderlich ist, um die finanziellen Belastungen für die Kommunen zu begrenzen.

Anzeichen, dass es zu Steuererhöhungen aufgrund des Herbstlasses des Innenministers in Verbindung mit der KFA-Reform kommen wird, gibt es bereits: Bad Vilbel hat den Gewerbesteuerhebesatz im Jahr 2015 von 310 auf 330 Prozent angehoben. Für das Jahr 2016 ist dann eine weitere Anhebung auf die Höhe des künftigen Nivellierungshebesatzes von 357 Prozent für kreisangehörige Gemeinden geplant. Als Begründung wird angeführt, dass eine Anpassung des Hebesatzes aufgrund der vom Land geplanten Änderungen des Nivellierungshebesatzes unverzichtbar sei. Die Stadt Bad Vilbel könne sich den Ausgleich zwischen Nivellierungshebesatz und tatsächlichem Hebesatz nicht mehr leisten. Dieser Ausgleich könne die Stadt nämlich pro Jahr mehrere hunderttausend Euro kosten (vgl. Bad Vilbel, 2014). So wie Bad Vilbel werden vermutlich fast alle Kommunen denken.

Auf den Wirtschaftsstandort kann dies negative Auswirkungen haben. Standorte stehen heute mehr denn je nicht nur auf Hessen- oder Bundesebene, sondern auf internationaler Ebene im Wettbewerb. Dies gilt insbesondere für international tätige Unternehmen, die weitgehend problemlos zwischen Standorten wählen können. Wandern Unternehmen ab, gehen in der Regel zahlreiche, für die Region wichtige Arbeitsplätze verloren. Wir vermuten deshalb, dass die Attraktivität von Gewerbegebieten wie Kalteiche in Hessen nach (zum Teil bereits erfolgter) Erhöhung von Grunderwerbsteuer, Grundsteuern und Gewerbesteuer gegenüber benach-

---

<sup>9</sup> Mit dem Herbstlass des Innenministers wurden defizitäre Kommunen und Schuttschirmkommunen im Februar 2014 rückwirkend zum 1.1.2014 aufgefordert, die Realsteuerhebesätze zehn Prozent über dem durchschnittlichen Hebesatz vergleichbarer Kommunen festzulegen. Durch diese Vorgabe haben sich die durchschnittlichen Realsteuerhebesätze des ersten Halbjahres 2014 erhöht. Der neue, höhere Durchschnittswert des ersten Halbjahres 2014 (nach Herbstlass des Innenministers) wurde wiederum als Grundlage für die neuen Nivellierungshebesätze im KFA ab 2016 herangezogen. Damit ist die erste Umdrehung der Steuererhöhungsspirale bereits erfolgt.

barten Gewerbegebieten in Nordrhein-Westfalen abnehmen wird oder bereits abgenommen hat.

e) Für problematisch halten wir das Vorgehen des Landes, unter Verweis auf § 9 Abs. 1, Satz 4 FAG-E Zuweisungen des Bundes an Kommunen und Gemeindeverbände nicht zu hundert Prozent an diese weiterzuleiten, sondern einen Teil einzubehalten. Dies betrifft insbesondere zwei Positionen:

- Zuschüsse des Bundes in Höhe von 5 Milliarden € bei der Eingliederungshilfe für Behinderte, die den Landeswohlfahrtsverbänden zukommen. Als Folge davon müssten die Verbandsumlagen der Kreise und kreisfreien Städte sinken, was erhebliche Spielräume für dringend erforderliche Investitionen eröffnen würde.

- Zuschüsse des Bundes für Kindertagesstätten (Kitas). Der Bund scheint bereit zu sein, seine Zuschüsse für den Betrieb von Kitas signifikant zu erhöhen. Umso wichtiger ist es, dass das Land Hessen seinerseits nun nicht den Bedarf der Kommunen reduziert, sondern die Bundeszuschüsse komplett weitergibt. Denn welche Möglichkeit bleibt den Kommunen bei gegebenen Standards, Mehrkosten in Kitas auszugleichen? Außer politisch nicht durchsetzbaren Gebührenerhöhungen für Kitaplätze bleibt ihnen nur eine höhere Verschuldung.

f) Nach unserer Auffassung sollte beim vertikalen Finanzausgleich das Konnexitätsprinzip auf der Ausgabenseite konsequent Anwendung finden. Das Hauptproblem besteht darin, dass Bund und Länder häufig Regeln für Auftragsangelegenheiten und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben beschließen (siehe auch die Kritik des Landkreises Gießen, oben S. 19). Vor allem die Sozialleistungen sind zentral bestimmt. In der Praxis ist der angemessene Kostenausgleich für die Kommunen stets umstritten. Helfen kann eine Orientierung an folgenden Grundregeln (vgl. Scherf (2014), S. 4):

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

So lässt sich eine vertikal aufgabengerechte Mittelverteilung erreichen. Die Stadt Frankfurt weist darauf hin, dass der im Urteil des Staatsgerichtshofs angesprochene Grundsatz der Vollkostenabdeckung in einigen Bereichen, wie z.B. bei den Leistungen für Asylbewerber, nicht erfüllt wird (vgl. Stadtkämmerei Frankfurt (2014), S. 2). Das ist für die Kommunen problema-

tisch. Denn insbesondere bei der Flüchtlingshilfe besteht die Tendenz, dass die Kommunen mit einer kontinuierlich zunehmenden Anzahl von Flüchtlingen konfrontiert werden. Damit steigen die Kosten für Unterbringung und Verpflegung. Hier sind Bund und Länder gefragt, mit der Zuweisung von Flüchtlingen an die Kommunen auch dafür zu sorgen, dass den Kommunen entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

### **5.3.2 Einschätzung der Reformvorhaben beim horizontalen Finanzausgleich**

Eine Neuordnung des KFA sollte das Regelwerk vereinfachen und zugleich seine Treffsicherheit erhöhen (vgl. Scherf (2014), S. 8). Es bestehen zumindest Zweifel, ob durch das neue KFA-Modell eine Vereinfachung und eine höhere Treffsicherheit erreicht werden. Dies zeigt auch die breite Kritik auf Seiten der Kommunalen Spitzenverbände, der Kommunen und der Landkreise (siehe oben S. 15ff). Zudem zeigen die Nachbesserungen von Januar 2015, dass das KFA-System durch zusätzliche Ergänzungsansätze (siehe oben S. 13f) noch weiter aufgebläht und das Regelwerk noch unübersichtlicher wird.

a) Eine Mediatorengruppe zum kommunalen Finanzausgleich hatte im Jahr 2011 vorgeschlagen, eine Einwohnergewichtung beizubehalten. Es sollten fünf Stufen von 100-130 Prozent plus ein Metropolzuschlag für Frankfurt in Höhe von 165 Prozent gewährt werden (vgl. Mediatorengruppe (2011), S. 6 und vgl. Scherf (2014), S. 9). Der vom Land für die KFA-Reform 2016 vorgesehene Metropolzuschlag für Frankfurt in Form einer Einwohnergewichtung in Höhe von 110 Prozent greift die Aufgaben und Lasten der hessischen Metropole nur unzureichend auf und fällt – trotz geringfügiger Nachbesserung (siehe oben S. 11, Schritt 4) - zu gering aus. Die Höhe des Zuschlags sollte deshalb erneut überdacht werden.

b) Die hessischen IHKs sehen die geplante Solidaritätsumlage (siehe oben S. 12f) eher kritisch. Das Land verweist zwar zu Recht auf das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofes, wonach „der übergemeindliche Finanzausgleich durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt sei (StGH, a.a.O, juris Rn. 191).“ (Hessischer Landtag, Gesetzentwurf (2015), S. 93). Dem Land ist auch zuzugestehen, dass durch die Einführung einer Abundanzumlage mit den gewählten Abschöpfungssätzen keine Übernivellierung erfolgt, die Finanzkraftabfolge nach dem Ausgleich also nicht geändert wird (vgl. Hessischer Landtag, Gesetzentwurf (2015), S. 93 f.) Die Solidaritätsumlage bedeutet, dass steuerstarke Kommunen einen Teil ihrer Einnahmen zur Finanzierung des KFA abführen müssen. Dies kann dazu führen, dass Kommunen nach Zahlung der Solidaritätsumlage Schulden aufnehmen müssen, die

ohne Zahlung der Solidaritätsumlage einen ausgeglichenen Haushalt oder sogar Überschüsse gehabt hätten. Eine derartige Situation entspricht weitgehend derjenigen, die das Land Hessen beim Thema Länderfinanzausgleich (LFA) beklagt. Danach würde das Land Hessen schon seit längerem Überschüsse erwirtschaften, wenn es nicht so hohe Ausgleichszahlungen an finanzkraftschwächere Bundesländer zahlen müsste. Aus Sicht der IHK Arbeitsgemeinschaft ist diese Klage der hessischen Landesregierung zum LFA berechtigt. Es stellt sich deshalb die Frage: Warum führt die Landesregierung mit der Solidaritätsumlage im KFA eine dem Leistungsprinzip widersprechende Umlage ein, die sie im LFA zu Recht beklagt?

Gegen eine Solidaritätsumlage sprechen auch verfassungsrechtliche Bedenken. Wie das Institut Finanzen und Steuern am Beispiel der Solidaritätsumlage im Land Nordrhein-Westfalen ausführt, seien insbesondere zwei verfassungsrechtliche Aspekte zu betrachten.

1. Bringe das Land in kommunalen Krisenzeiten Hilfsprogramme auf den Weg, müsse es selbst für die Finanzierung der Mittel aufkommen. Ist es mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit hierzu nicht in der Lage, dürften die fehlenden Finanzmittel nicht im Wege interkommunaler Solidarität aufgebracht werden, sei es durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse oder durch eine Umlage. Eine solche Umlage sei in diesem Fall als „steuerähnliche“ Umlage einzuordnen, die jedoch verfassungsrechtlich unzulässig sei. Denn das Gesamtsystem des in Art. 106 Abs. 6-7 GG geregelten vertikalen Finanzausgleichs verbiete es den Ländern, auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG durch Umlagen pauschal und zweckunabhängig auf das gemeindliche Steueraufkommen zuzugreifen, um hierdurch den Finanzbedarf für die Erfüllung ihrer eigenen staatlichen Aufgaben zu decken.
2. Unabhängig hiervon begegne auch die durch die Umlage erfolgende Umverteilung von bundesverfassungsrechtlich der einzelnen Gemeinde garantierten Steuereinnahmen ebenso wie ihre spezielle Ausgestaltung als Abundanzumlage erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, da hierdurch das System der bundesverfassungsrechtlichen Individualzuweisung des Steueraufkommens in Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 GG konterkariert werde. Auch aus diesem Grund sei die Solidaritätsumlage verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. Institut Finanzen und Steuern (2014), S. 75).

Zuletzt wird das KFA-System durch eine neue interkommunale Umlage in den Berechnungen komplizierter und nicht einfacher. Das unterstreicht auch die Nachbesserung des Ministeriums, die innerhalb der Solidaritätsumlage eine zusätzliche Staffelung vorsieht.

c) In diesem Zusammenhang weisen wir nochmals auf ein generelles Problem des kommunalen Finanzausgleichs hin: die Neigung zu vielfältigen Sonderregeln. Man sollte nicht versuchen, den Finanzausgleich durch zu viele Einzelfallregelungen zu perfektionieren, und man sollte die echten Sonderbedarfe nicht mit dem Finanzkraftausgleich vermischen. Ein Beispiel liefert der Demografiefaktor, ein Zuschlag zum Hauptansatz für Bevölkerungsänderungen, der finanzkraftabhängig wirkt. Er erleichtert die Anpassung an Wachstums- und Schrumpfungsprozesse. Dieses Ziel ließe sich universeller durch Verstetigung der Finanzkraft- und Bedarfsmesszahlen auf Mehrjahres-Basis erreichen (vgl. Scherf (2014), S. 9).

d) Insgesamt spricht viel dafür, das System der Schlüsselzuweisungen zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Das Land sollte die Schlüsselmasse zugunsten der Zweckzuweisungen erhöhen (vgl. Scherf (2014), S. 10). Das ist im neuen KFA-Modell vorgesehen – wie die vom Land veröffentlichten Berechnungen für die einzelnen Kommunen zeigen. Allerdings bedeuten die „Nachbesserungen“ von Januar 2015 wieder das Gegenteil: Neue Ergänzungsansätze in Form von Zweckzuweisungen mindern die Schlüsselzuweisungen, denn die Höhe der Finanzausgleichsmasse soll nicht geändert werden.

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

Durch ein höheres Gewicht der Schlüsselzuweisungen gewinnen die Gemeinden Autonomie zurück und können ihre knappen Finanzmittel wenigstens selbstverantwortlich einsetzen.

## **6 Fazit**

Nach Ansicht der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen wird das Land Hessen der Verpflichtung des Hessischen Staatsgerichtshofs, einen bedarfsgerechten Finanzausgleich vorzulegen, grundsätzlich gerecht. Zum ersten Mal in der Geschichte Hessens wird der Bedarf der hessischen Kommunen und Landkreise durch umfangreiche Erhebungen und Berechnungen ermittelt.

Das neue Gesetz zum Kommunalen Finanzausgleich in Hessen soll nach fünf Jahren evaluiert werden. Damit stellt das Land keinen Absolutheitsanspruch auf, sondern gibt zu erkennen, dass in einem überschaubaren Zeitraum gesetzliche Änderungen möglich sein werden. Gegenwärtig hat die geplante Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs umfassende Kritik hervorgerufen. Kommunale Spitzenverbände, Kommunen und Landkreise beklagen sich insbesondere über eine ihrer Ansicht nach zu geringe Finanzausgleichsmasse des Landes. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Entzug von Finanzmitteln im Jahr 2011 genannt, der bis heute nicht kompensiert sei. Zudem würden im Korridorverfahren die Defizite für Pflichtaufgaben falsch berechnet, und dadurch werde der vom Staatsgerichtshof geforderte Finanzbedarf nicht korrekt ermittelt.

Das Land hat im Januar 2015 auf die Kritik mit Nachbesserungen reagiert. Die Grundsystematik des Modells bleibt jedoch erhalten. Damit sind die Kritikpunkte grundsätzlich nicht behoben. Das Land könnte deshalb erneut Nachbesserungen erwägen, um neue Klagen gegen das KFA-Gesetz zu vermeiden. Hier ist insbesondere an die ab 2016 geltende Solidaritätsumlage zu denken. Wegen dieser Umlage sollen künftig steuerstarke Kommunen einen Teil ihrer Einnahmen zur Finanzierung des KFA abführen (Abschöpfung der Abundanz). Durch diese Abschöpfung wird dem Leistungsprinzip widersprochen. Das ist mit der Situation beim Länderfinanzausgleich vergleichbar; und hier beklagt das Land Hessen genau diesen Zusammenhang.

Die IHK Arbeitsgemeinschaft sieht die geplante Erhöhung der Nivellierungshebesätze im KFA differenziert. Die Nivellierungshebesätze bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. Wir befürchten, dass mit einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze im KFA in Verbindung mit den Vorgaben des Landes für defizitäre Kommunen und Kommunen des Kommunalen Schutzschilds eine kommunale Steuererhöhungsspirale ausgelöst wird bzw. bereits ausgelöst

worden ist. Zwar sollen die Nivellierungshebesätze im KFA für fünf Jahre festgeschrieben werden. Für defizitäre Kommunen gilt jedoch die Vorgabe des Landes, dass die Realsteuerhebesätze zehn Prozent über dem durchschnittlichen Hebesatz vergleichbarer Kommunen liegen müssen. Und hier erfolgt keine Festschreibung auf fünf Jahre. Somit ist zu erwarten, dass sich die durchschnittlichen Hebesätze kontinuierlich nach oben entwickeln werden. Ein negativer Begleiteffekt der Anhebung der Nivellierungshebesätze ist für die Kommunen die daraus folgende Erhöhung der Kreisumlage.

Zu erwähnen ist noch, dass sich das Land Hessen in zentralen Fragen (wie dem Korridorverfahren) durch die Übernahme von Vorgehensweisen aus Thüringen auf einer rechtlich nachvollziehbaren und scheinbar abgesicherten Basis bewegt. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass die Kommunen und Landkreise durch das neue Modell Zuweisungen erhalten, die unabhängig von der tatsächlichen Steuereinnahmesituation des Landes sind. In der noch geltenden Regelung ist dies anders. Sinkende Steuereinnahmen des Landes führten bislang zu sinkenden KFA-Zuweisungen an die Kommunen. Das Risiko finanzieller Ausfälle für Kommunen und Landkreise ist im neuen Modell deutlich geringer. Das stellt eine klare Verbesserung zum bisherigen Modell der festen Verbundquote dar.

Das Land Hessen stand bei der Neuformulierung des KFA vor der Herausforderung, den Anforderungen des Hessischen Staatsgerichtshofes gerecht zu werden und bei begrenzt wachsenden eigenen Mitteln möglichst wenige Verlierer durch den Wechsel vom bisherigen zum neuen Regime entstehen zu lassen. Wir haben dargelegt, dass wir den eingeschlagenen Weg für grundsätzlich richtig halten. Insbesondere verdienen das systematische Vorgehen und die Offenlegung der Annahmen, auf denen die Berechnungen erfolgen, unseren Respekt. Gleichwohl erhoffen wir uns an wichtigen Stellschrauben Korrekturen und haben hierfür Vorschläge unterbreitet. Wir würden es begrüßen, wenn das Land Hessen unsere Anregungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt.



## Quellenverzeichnis:

Bad Vilbel (2014): „Bad Vilbel muss Gewerbesteuer auf Nivellierungsniveau anheben“, Pressemitteilung der Stadt vom 19.11.2014, unter: <http://www.bad-vilbel.de>.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014a): „Stadt wehrt sich gegen `Raubzug` des Landes“, 21.11.2014, S. 38.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014b): Kommentar zum Artikel „Stadt wehrt sich gegen `Raubzug` des Landes“, 21.11.2014, S. 38.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015a): „Gespräche statt Teppichhandel“, 09.01.2015, S. 30.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015b): „Es werden die bestraft, die gut gewirtschaftet haben“, 20.01.2015, S. 37.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015c): „Land bessert bei Reform des Finanzausgleichs nach“, 30.01.2015, S. 33.

Hessischer Landkreistag (2014): „Hessischer Landkreistag unzufrieden mit neuem kommunalen Finanzausgleich“, Pressemitteilung vom 5.11.2014.

Hessischer Landtag (2015): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drucksache 19/1853 vom 21.04.2015.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014a): Kommunalen Finanzausgleich 2016, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014b): Pressemitteilung zur Pressekonferenz am 30.9.2014, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014c): Präsentation zur Pressemitteilung zur Pressekonferenz am 30.9.2014, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014d): Präsentation zur Pressekonferenz am 05.11.2014, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2015): Präsentation zum Pressegespräch am 29.01.2015, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2015): Der Kommunale Finanzausgleich, unter: [verwaltung.hessen.de](http://verwaltung.hessen.de).

Hessischer Städte- und Gemeindebund (2014): „Bürgermeister aus allen 21 Landkreisen und Parlamentsvorsteher sind sich einig: Steuerspirale nicht weiter drehen“, Pressemitteilung vom 20.10.2014.

Hessischer Städtetag (2014a): „KFA-Neuordnung 2016, Stellungnahme des Hessischen Städtetages zur Sitzung des Haushaltsausschusses der Hessischen Landtags am 08.10.2014.

Hessischer Städtetag (2014b): „Hessens Städte: Land muss erheblich nachbessern“, Pressemitteilung vom 20.11.2014.

Institut Finanzen und Steuern (2014), Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW, Schrift 499.

Landkreis Gießen (2014), Resolution zum neuen Hessischen Kommunalen Finanzausgleich, 10.12.2014.

Lenk, T. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, 2012.

Mediatorengruppe Kommunalen Finanzausgleich (2011): Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs, Vorschlag vom 06. Oktober 2011.

PwC (2014): Gutachten zur Prüfung der vertikalen Bedarfsermittlung des neuen Kommunalen Finanzausgleichs 2016 in Hessen, 2014, unter: <https://finanzen.hessen.de>.

Scherf, W. (2000): Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich.

Scherf, W. (2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, 2014. Arbeitspapier für den Finanz- und Steuerausschuss der IHK Gießen-Friedberg.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013a): Urteil des Staatsgerichtshofes in dem kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld vom 21. Mai 2013, unter: <http://www.staatsgerichtshof.hessen.de>.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013b): Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21. Mai 2013, unter: <http://www.staatsgerichtshof.hessen.de>.

Stadtkämmerei Frankfurt (2014): Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2016; wesentliche Kritikpunkte der Stadt Frankfurt am Main, Papier vom 09.12.2014.

Statistisches Bundesamt (2015), Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, unter: <http://www.destatis.de>.