

ED

Kommunaler Finanzausgleich ab 2016: Zuweisungen an die einzelnen Städte und Gemeinden (Modellberechnung für das Jahr 2014)

Nachdem das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) Ende September erste Modellberechnungen für einen verfassungskonformen Kommunalen Finanzausgleich (KFA) 2016 vorgestellt hatte (betreffend die vertikale Verteilung, wir berichteten u. a. im Eildienst Nr. 10 – ED 108 – vom 22.10.2014), liegen jetzt auch Modellberechnungen für die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise sowie die Verteilung auf allgemeine, besondere und Zuweisungen für Investitionen vor (so genannte horizontale Verteilung). Grundlage der Berechnung sind die Verhältnisse (Steuereinnahmen, Einwohnerzahlen usw.) des KFA-Jahres **2014**.

Wir weisen auf Folgendes hin:

- **Die Modellberechnung trifft Aussagen dazu, welche Zuweisungen die jeweilige Kommune erhalten hätte, wenn die Neuregelungen im laufenden Jahr 2014 bereits in Kraft gewesen wären.**
- **Die Modellberechnung enthält demgegenüber keine Aussagen dazu, welche Zuweisungen die Stadt bzw. Gemeinde 2016 konkret zu erwarten hat.**
- **Das HMdF hat uns die zu Grunde liegenden Berechnungen im Einzelnen und im Detail noch nicht überlassen und erläutert. Daher können wir zum Zustandekommen der Zahlen keine konkreteren Auskünfte geben als die nachfolgenden grundsätzlichen Darlegungen.**
- **Dem Modell liegen die Daten des KFA-Jahres 2014 zu Grunde. Wegen der gemeindeindividuellen Schwankungen der Steuereinnahmen (insb. bei der Gewerbesteuer) lässt sich aus der Modellberechnung deshalb allenfalls eine Tendenz erkennen, wie die Neuregelung wirkt.**

Daher bitten wir von diesbezüglichen Nachfragen abzusehen. Auch eine abschließende Bewertung und Einschätzung ist derzeit noch nicht möglich.

I. Verteilung auf Zuweisungsarten

Das Modell stärkt die nicht zweckgebundenen Schlüsselzuweisungen deutlich. Erreicht wird das durch den Wegfall bisheriger zweckgebundener Zuweisungen.

In den Schlüsselzuweisungen gehen die bisher an Landkreise, kreisfreie Städte und teilweise auch die Sonderstatusstädte erfolgten Zuweisungen für Sozial- und Jugendhilfe, Schulträgeraufgaben sowie der Wohngeldweiterleitung auf. In Wegfall kommen auch die allgemeine Investitionspauschale und die Schulbaupauschale. Die mit diesen Aufgaben verbundenen Mittelbedarfe gehen in den allgemeinen – nicht zweckgebundenen – Schlüsselzuweisungen auf. Weitergeführt werden demgegenüber zweckgebundene Zuweisungen, die nur bestimmte Gruppen von Kommunen betreffen (z. B. Zuweisungen für Heilkurorte und bestimmte Straßenbaulastträger).

	2014 Ist		2014 Modell	
	Mio. €	% der KFA-Masse	Mio. €	% der KFA-Masse
Allgemeine Zuweisungen ohne Kompensationsumlage	2.333,9	59%	2.867	73%
Besondere Zuweisungen	1.020,1	26%	662	16%
Zuweisungen für Investitionen	593,1	15%	418	11%

II. Verteilung auf die kommunalen Gruppen

Der Staatsgerichtshof hatte im Alsfeld-Urteil eine nach mindestens drei Gruppen - kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise – differenzierende Bedarfsermittlung verlangt. Die allgemeinen – nicht zweckgebundenen – Schlüsselzuweisungen verändern sich im Modell für die drei Gruppen wie folgt:

	2014 Ist	2014 Modell	Veränderung
Kreisangehörige Gemeinden	1.018	1.087	+69
Kreisfreie Städte	504	712	+208
Landkreise	796	949	+153

Bei der Verteilung der allgemeinen Finanzausweisungen gewinnen alle drei genannten Gruppen. Dies ergibt sich trotz gleich bleibender Masse insbesondere deshalb, weil einige bisherige besonderen und investiven Finanzausweisungen in das Schlüsselzuweisungssystem eingebaut werden (s. oben I.). Gut 500 Mio. € werden insoweit aus Schulzuweisungen und Schulbaupauschalen, Wohngeldweiterleitung, Zuweisungen an Sozial- und Jugendhilfeträge sowie dem auf die beiden Gruppen entfallenden Mittel der allgemeinen Investitionspauschale umgeschichtet. Die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhält im Modell im Wege der Umschichtung der bisherigen allgemeinen Investitionspauschale rd. 27 Mio. € mehr Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen dieser Gruppe steigen aber deutlich mehr: Die 421 kreisangehörigen Städte und Gemeinden verzeichnen einen Zuwachs an nicht zweckgebundenen Zuweisungen um 69 Mio. € und werden durch den Wegfall der Kompensationsumlage um rd. 91 Mio. € entlastet. Im Saldo steht zu Gunsten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden also eine deutliche Verbesserung um netto rund 133 Mio. €.

III. Herzstück Schlüsselzuweisungen

Herzstück des Finanzausgleichssystems bleiben die Schlüsselzuweisungen. Sie dienen der allgemeinen Stärkung der durch die eigenen Steuererinnahmen vermittelten Finanzkraft der Kommune. Sie sind nicht zweckgebunden. Allerdings wird das Volumen der Schlüsselzuweisungen im neuen System gestärkt. Zudem liegt der Bedarfsgröße erstmals seit langem eine Bedarfsberechnung zu Grunde (zu ihren Einzelheiten vgl. bereits den Eildienst Nr. 10 – ED 108 v. 22.10.2014).

1. Bedarfsgröße (Bedarfsmesszahl)

Die Bedarfsmesszahl misst – nunmehr auf Grundlage einer näheren Auswertung und Berechnung – den aus Sicht des Landes angemessenen Ausgabenbedarf der Kommune. Sie setzt sich weiterhin aus Haupt- und Ergänzungsansätzen zusammen.

Wesentlich neu ist, dass die bisherigen Zuschläge nach Einwohnergröße (so genannte Hauptansatzstaffel, vgl. Anlage 1 zu § 10 FAG in der derzeitigen Fassung) entfallen. Nunmehr erfolgen die Zuschläge ausschließlich nach zentralörtlicher Funktion. Bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl erfolgt künftig bei den kreisangehörigen Gemeinden folgende Differenzierung nach Einwohnerzahlen und zentralörtlicher Funktion:

- Gemeinden über 50.000 Ew. (Sonderstatusstädte, 159%)
- Mittelzentren (130%)
- Grundzentren mit über 7.500 Ew. (110%)
- Grundzentren mit weniger als 7.500 Ew. (100%)

Damit entfällt die herkömmliche und vom Staatsgerichtshof kritisch erwähnte so genannte Einwohnerveredelung, die Zuschläge nach Einwohnergrößenklassen vorsah.

2. Steuerkraftmesszahl

Der Bedarfsmesszahl gegenüber steht die Steuerkraftmesszahl. Sie drückt die Stärke der eigenen Einnahmen der Kommune aus den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage aus.

Da die Gemeinden ihre Steuerhebesätze individuell festlegen, muss das FAG so genannte Nivellierungshebesätze (NHS), also standardisierte Durchschnittshebesätze, enthalten. Sie lagen seit 1999 unverändert bei 220 v. H. für die Grundsteuern A und B und 310 v. H. für die Gewerbesteuer. Sie steigen in Anlehnung an die tatsächlich bestehenden Durchschnittshebesätze kräftig. Dabei wird künftig allerdings der kreisangehörige Bereich separat von den kreisfreien Großstädten mit ihren weit höheren Hebesätzen betrachtet. Diese realistischere Betrachtung hatten der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) und auch der Staatsgerichtshof im Alsfeld-Urteil eingefordert. Die Großstädte werden nicht länger künstlich arm gerechnet. Das führt tendenziell zu niedrigeren Zuweisungen an die Großstädte und höheren für die Vielzahl finanzschwächerer kreisangehöriger Städte und Gemeinden. Die tatsächlichen Verhältnisse werden so deutlich realistischer abgebildet.

	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer	
	NHS alt	NHS neu	NHS alt	NHS neu	NHS alt	NHS neu
kreisangehörige Gemeinden	220	332	220	365	310	357
kreisfreie Städte	220	236	220	492	310	454

Allerdings hatte der HSGB vorgeschlagen, die Steuereinnahmen nur zu 95% zu berücksichtigen. Grundgedanke ist, dass ein Anreiz zur Pflege der eigenen Steuereinnahmen erhalten werden muss. Dieser wird umso geringer, je kompletter die Steuereinnahmen im System angerechnet werden.

3. Berechnung der Schlüsselzuweisung im Einzelnen

Im Modell des HMdF wird die rechnerische Differenz zwischen Steuerkraft- und größerer Bedarfsmesszahl grds. zu 65% ausgeglichen (sog. Schlüsselzuweisung B). Sehr einkommenschwache Gemeinden erhalten eine Vorabzuweisung (Schlüsselzuweisung A). Voraussetzung ist, dass die Steuerkraft je bewertetem Einwohner unter 65% des Landesdurchschnitts liegt. Die Schlüsselzuweisung A stockt die Differenz zwischen den eigenen Steuereinnahmen und den Einnahmen, die erforderlich wären, um 65% des Durchschnitts zu erreichen, auf.

Die nur teilweise Auffüllung durch die Schlüsselzuweisung B ist möglicherweise inkonsequent: Die Bedarfsmesszahl soll ja im neuen System die Höhe der objektiv erforderlichen Mittel abbilden. Sie nicht voll zu erstatten, macht die Konstruktion u. U. angreifbar.

IV. Kreis- und Schulumlage

Die erwähnten höheren Nivellierungshebesätze verbreitern die Kreisumlagegrundlagen deutlich. Im Gegenzug müssen die Umlagehebesätze deutlich sinken, damit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht zu Gunsten der Landkreise massiv geschwächt werden. Das Modell des HMdF geht davon aus, dass die Umlagehebesätze deutlich sinken müssen. **Jetzt muss geprüft werden, wie eine Senkung der Umlagehebesätze sichergestellt werden kann. Mit dieser Frage steht und fällt das gesamte Modell für den kreisangehörigen Bereich.**

Insoweit bieten sich verschiedene Lösungsvarianten an. Insbesondere könnte der Gesetzgeber einen Genehmigungsvorbehalt für die Kreisumlagehebesätze vorsehen, die einen noch zu bestimmenden Nivellierungshebesatz der Kreisumlage übersteigen. Auf diese Weise könnte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die im Modell getroffenen Annahmen tatsächlich auch Realität werden und die Kreisumlagehebesätze entsprechend sinken.

V. Neu: Solidaritätsumlage

Eine Solidaritätsumlage würde zu 25% die Steuereinnahmen abschöpfen, mit denen die Steuerkraftmesszahl der abundanten Gemeinde über der Bedarfsmesszahl liegt. Die so mobilisierten Mittel stärken die Schlüsselzuweisungen an die finanzschwächeren Städte und Gemeinden.

Im Modell des HMdF sind alle Einnahmen der Gemeinden aus Realsteuern und Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuern als Deckungsmittel berücksichtigt. Die überschießende Steuerkraft abundanter Gemeinden steht ohne eine solche Umlage aber den finanzschwächeren Gemeinden nicht als Deckungsmittel zur Verfügung. Werden die überschießenden Steuereinnahmen abundanter Gemeinden also nicht umverteilt oder aber – wie im Modell des HSGB – anderweitig ins System eingespeist, wird die große Mehrzahl der Städte und Gemeinden, nämlich alle nicht abundanten Städte und Gemeinden, zu gering ausgestattet.

Dazu gibt es durchaus eine Alternative: Das Land müsste die überschießende Steuerkraft der abundanten Gemeinden zu Gunsten der finanzschwächeren Gemeinden aus eigenen Mitteln aufbringen. Das schlägt das HSGB-Gutachten zum künftigen KFA vor. Diese Variante entspräche dem bisherigen Recht: Bisher gibt es im hessischen KFA keine Zahlungen finanzstärkerer zu Gunsten finanzschwächerer Kommunen der gleichen Gruppe.

Der Staatsgerichtshof hat im Alsfeld-Urteil eine Reihe von uns formulierter Einwände gegen die bisherige Kompensationsumlage nicht gelten lassen. Der StGH hat die Kompensationsumlage nicht deshalb verworfen, weil es sie gar nicht geben dürfte. Argumente unsererseits, dass eine Umlage, die faktisch das Land entlaste, nichts im KFA zu suchen habe, hat der StGH nicht gelten lassen und an der Kompensationsumlage lediglich bemängelt, dass auch bei ihr die Wirkungen auf den Finanzbedarf nicht berücksichtigt worden seien. Heißt im Gegenschluss: Umverteilende Umlagen sind nach Auffassung des Staatsgerichtshofs zulässig, wenn die Umlagezahler nach Umlage noch leistungsfähig sind. Ob das Land diesen Nachweis für die Solidaritätsumlage führen kann, steht dahin.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

[Stichworte:]

Dezernat 1 –Dr.R.

Nr. – ED vom