Fachinformationen Finanzen / Gemeindewirtschaftrecht, Mittwoch, 1. Januar 2014

Strukturelle Reform des kommunalen Finanzausgleichs?

Auszug aus dem Tätigkeitsbericht des HSGB 2011 bis 2013

Bei den Zuweisungen aus dem Finanzausgleich in engerem Sinn tat sich viel: Erstmals entschied der Staatsgerichtshof über die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung und eine strukturelle Reform des kommunalen Finanzausgleichs wurde eingehend diskutiert. Schließlich wurde eine kleinere Reform des KFA Gesetz.

Auf Basis der 2006 erstmals auf dem Hessentag in Hessisch-Lichtenau vorgestellten Überlegungen für eine strukturelle Reform des KFA setzte die Landesregierung 2008 eine Mediatorengruppe ein, die ihre Ergebnisse im Oktober 2011 vorstellen konnte. Auf dieser Grundlage wiederum befasste sich eine Facharbeitsgruppe aus Vertretern der Hessischen Landesregierung, aller fünf im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen sowie der drei kommunalen Spitzenverbände näher mit den Vorschlägen zur Neuregelung der Teilmechanismen der Schlüsselzuweisungen sowie der Bemessung der Umlagen. Im Kern war Gegenstand der Erörterung ein Wegfall der Einwohnerveredelung nach Einwohnerstärke der Gemeinde, der Ersatz der bisherigen Finanzkraft durch eine Art Sockelgarantie, die Einführung einer sogenannten Abundanzumlage (also zur Abschöpfung besonders hoher eigener Steuereinnahmen zugunsten der Schlüsselzuweisungen), Änderungen beim Sonderstatus sowie die Aufhebung der Dreiteilung der Schlüsselmassen (derzeit für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) zugunsten einer Zweiteilung) für Gemeinde- und Kreisaufgaben. Im Rahmen der intensiven und von der Geschäftsstelle sehr aufwändig begleiteten Tätigkeit der Facharbeitsgruppe erstattete Prof. Dr. Lenk aus Leipzig eine nähere gutachterliche Betrachtung zu Sozial- und Demographielasten. Vorgesehen war für die große strukturelle Reform des KFA eine stufenweise Umsetzung in Zeiten steigender Steuereinnahmen, um auf diese Weise den Eintritt von Verlusten nach Möglichkeit auszuschließen. Im Zuge der Arbeit der Facharbeitsgruppe brachte das HMdIS den Vorschlag einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze nach § 12 FAG ein. Diese waren zuletzt 1999 auf das heutige Maß (Grundsteuern: 220 % und Gewerbesteuer 310 %) erhöht worden.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund verweigerte sich den Vorschlägen der Mediatoren nicht von vornherein, legte auf Grundlage entsprechender Beschlüsse seiner Gremien allerdings Wert darauf, dass für alle Städte und Gemeinden nach der Reform die finanzielle Leistungsfähigkeit zu gewährleisten sei. Zudem setzte sich der Verband ausdrücklich und mit Nachdruck dafür ein, bei den Nivellierungshebesätzen endlich eine differenzierte Betrachtung nach kommunalen Gruppen vorzunehmen, da die in der Regel durch ihre Standortgunst stark bevorzugten kreisfreien Städte deutlich höhere Hebesätze im Standortwettbewerb durchsetzen können als kreisangehörige Gemeinden. Gerade dieses von unserem Verband geforderte Instrument hätte nach Modellberechnungen des HMdF dazu führt, dass im Mitgliederbereich des Verbandes die Zahl der Verlierer bei einer derartigen strukturellen Reform sehr überschaubar geblieben wäre.

Das Reformpaket erwies sich jedoch als im Ganzen nicht umsetzbar. Der Hessische Städte- und Gemeindebund trug dem mit dem Vorschlag eines kleinen Reformpakets Rechnung, das insbesondere auch auf die Berücksichtigung zurückgehender Einwohnerzahlen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zielte. Im Sommer 2013 verabschiedete der Hessische Landtag eine „kleine“ KFA-Reform, die insbesondere die Bemessung des rechnerischen Finanzbedarfs für die Festsetzung der Schlüsselzuweisung anhand der Einwohnerzahl vorsieht, wobei es erstmals Zuschläge für Bevölkerungsrückgang gibt. Zudem schuf der Landesgesetzgeber die rechtlichen Grundlagen für die Ausschüttung bereits im Doppelhaushalt 2013/2014 für das Haushaltsjahr 2014 vorgesehener Investitionspauschalen zugunsten von Mittelzentren im ländlichen Raum und allgemein Städten und Gemeinden im ländlichen Raum. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte im Gesetzgebungsverfahren weitergehend die Entwicklung der Investitionspauschale zu einer – auch im Ergebnishaushalt voll berücksichtigungsfähigen - Infrastrukturpauschale angeregt und sich für eine Höherdotierung der Zuweisungen an die Gemeinden ausgesprochen, wobei die spezifischen Lasten der Kommunen in und am Rande des Ballungsraums ebenso zu berücksichtigen seien wie im ländlichen Raum. Es liegt auf der Hand, dass das zur Umsetzung gekommene Gesetzespaket diesen Anforderungen noch nicht voll Rechnung trägt.

Immerhin ermöglichte der Haushaltsgesetzgeber bereits 2013 und ebenso 2014 durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan des Landes, die zugewiesenen Investitionspauschalen im Umfang von bis zu 35 % der zugewiesenen Mittel zur Finanzierung von Erhaltungsaufwendungen zu verwenden und im Ergebnishaushalt zu verplanen (Eildienst Nr. 5 – ED 37 – vom 20.03.2013).