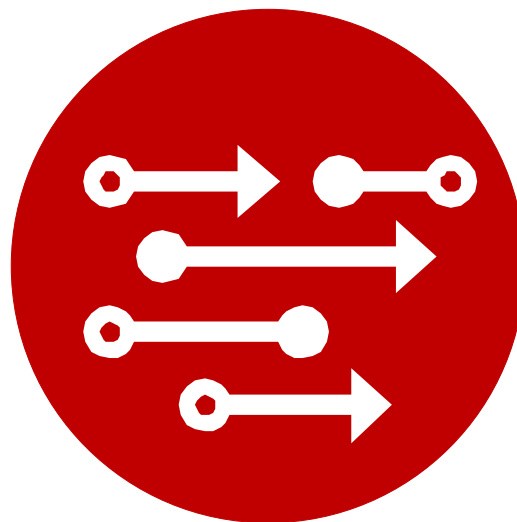


# Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016

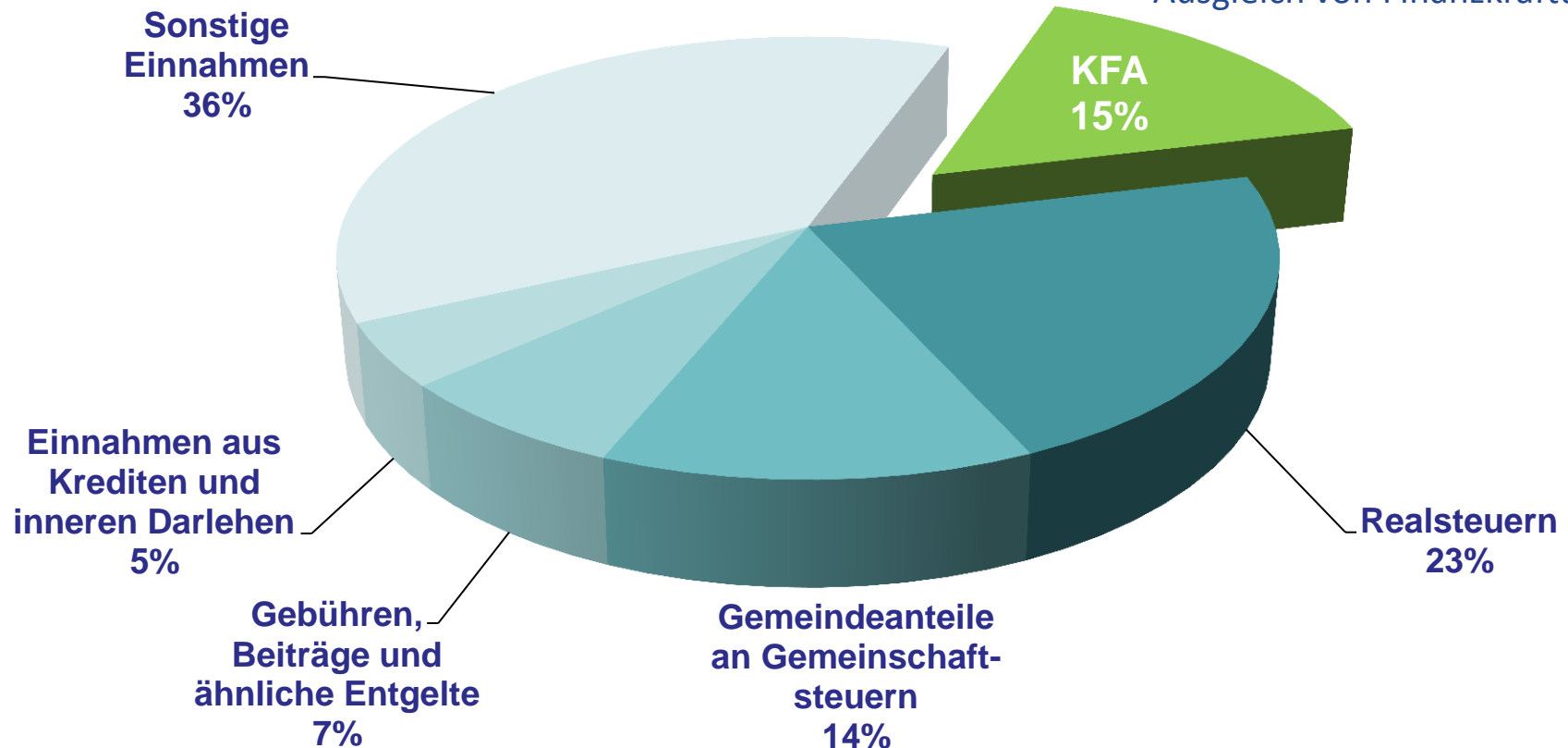
# I. Ausgangslage bei Land und Kommunen



# Bedeutung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

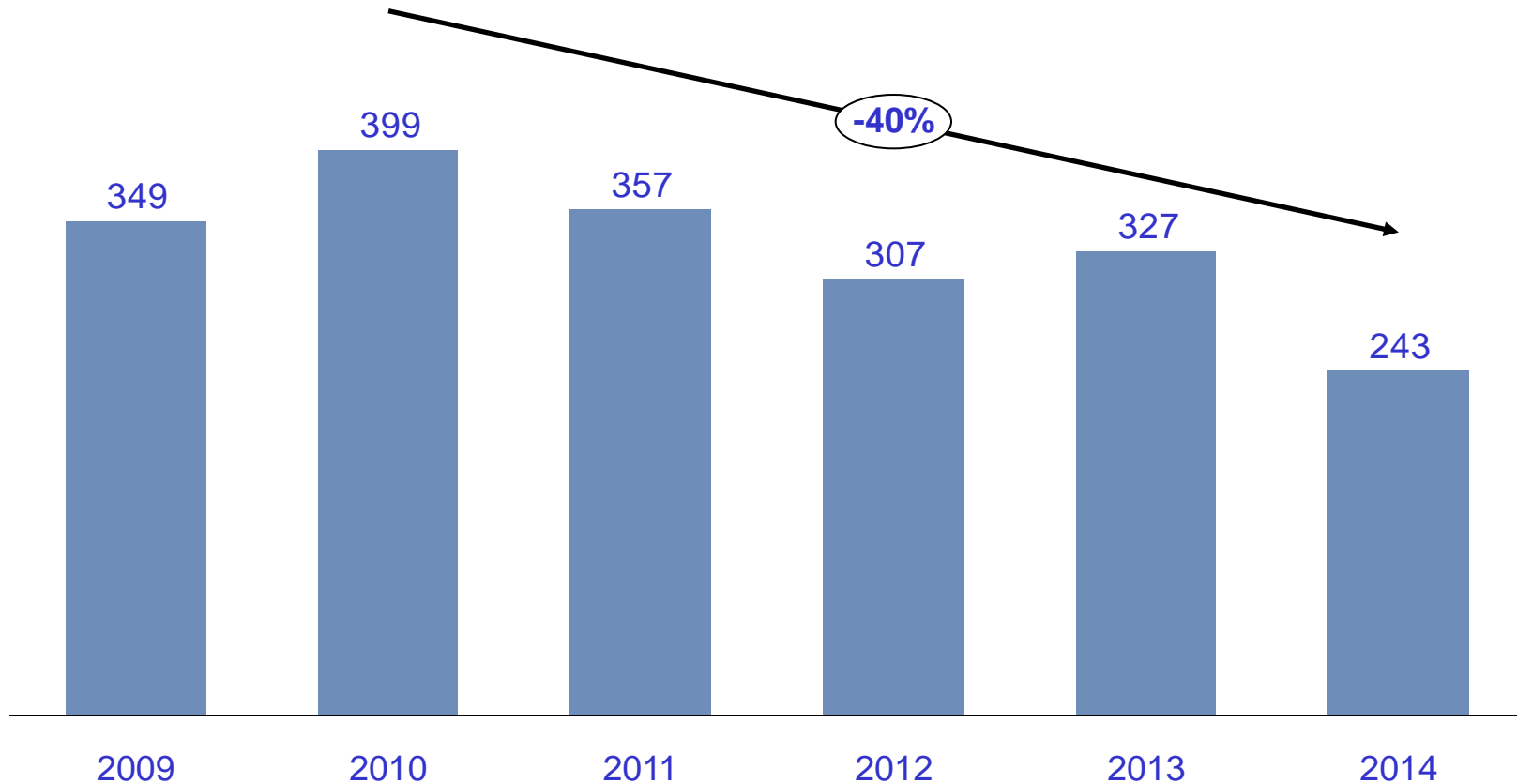
## Zentrale Funktionen des KFA:

- Aufstockung der Finanzmittel
- Ausgleich von Finanzkraftunterschieden



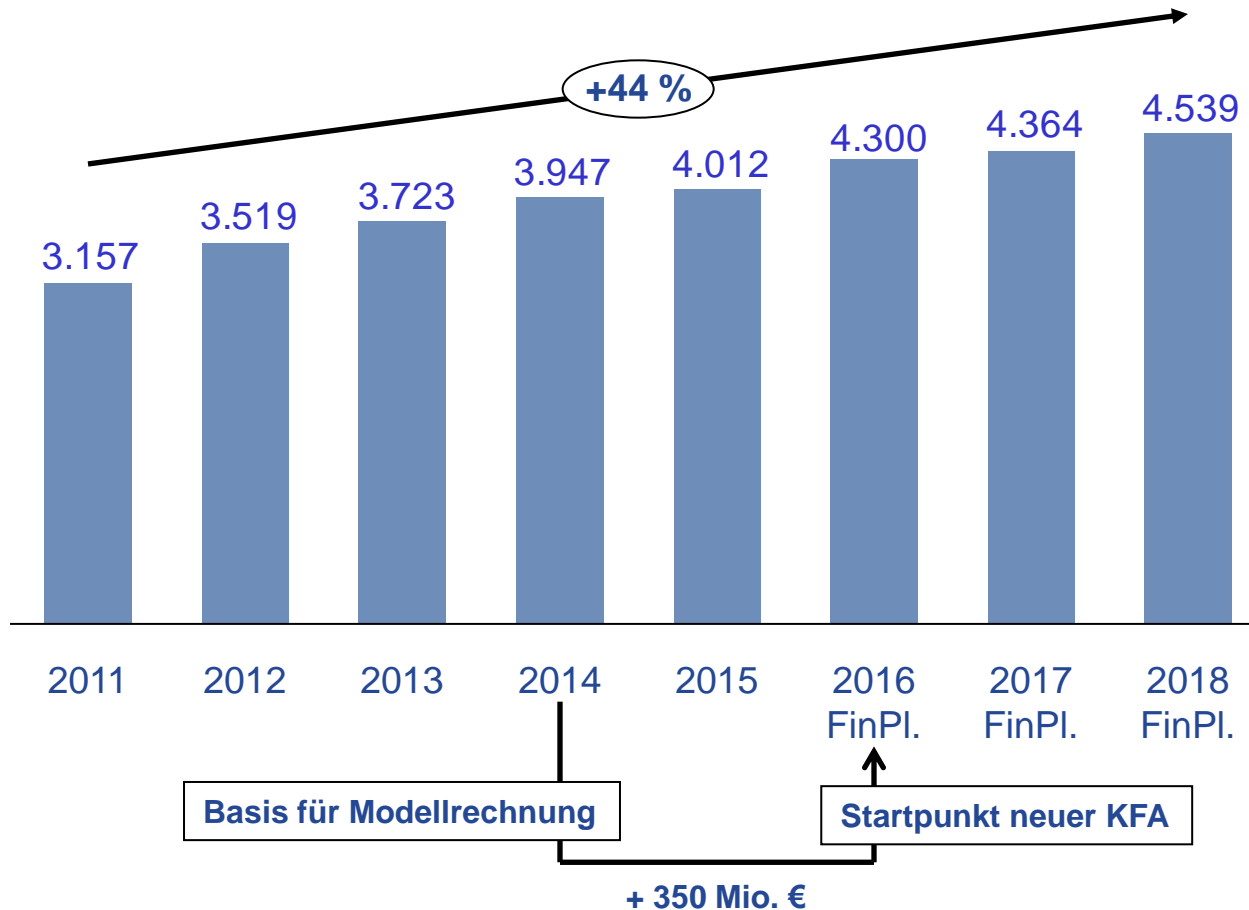
## Die Zahl der Kommunen mit negativem Finanzierungssaldo ist in der Folge deutlich gesunken

Anzahl der Kommunen mit negativem Finanzierungssaldo (Quelle: HSL)



## Dennoch wächst das Volumen des KFA seit 2011 kontinuierlich an

Höhe des KFA-Volumens 2011 - 2018  
in Mio. €



Im bisherigen System des KFA profitieren die Kommunen über eine feste Beteiligung (23 % Anteil am Steuerverbund) automatisch von steigenden Steuereinnahmen des Landes.

# Hessen steht vor einem historischen Systemwechsel



# Staatsgerichtshof setzt Rahmen für Bedarfsermittlung



(Bildquelle: Wikipedia)

## **Aussagen zur Finanzausstattung:**

- aufgabenbezogene, bedarfsgerechte Finanzausstattung
- Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung (unabhängig von Finanzkraft des Landes)
- Anspruch auf weitergehende Finanzausstattung (abhängig von Finanzkraft des Landes)

## **Aussagen zur Bedarfsermittlung:**

- Differenzierung nach den drei kommunalen Gruppen
- Finanzbedarf nicht nach objektiven Kriterien feststellbar
- erhebliche Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume
- nicht alle Ausgaben sind ausgleichsrelevant
- Zulässigkeit einer Angemessenheitsprüfung
- Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich

# Hessen ist nicht alleine

## Thüringen seit 2008

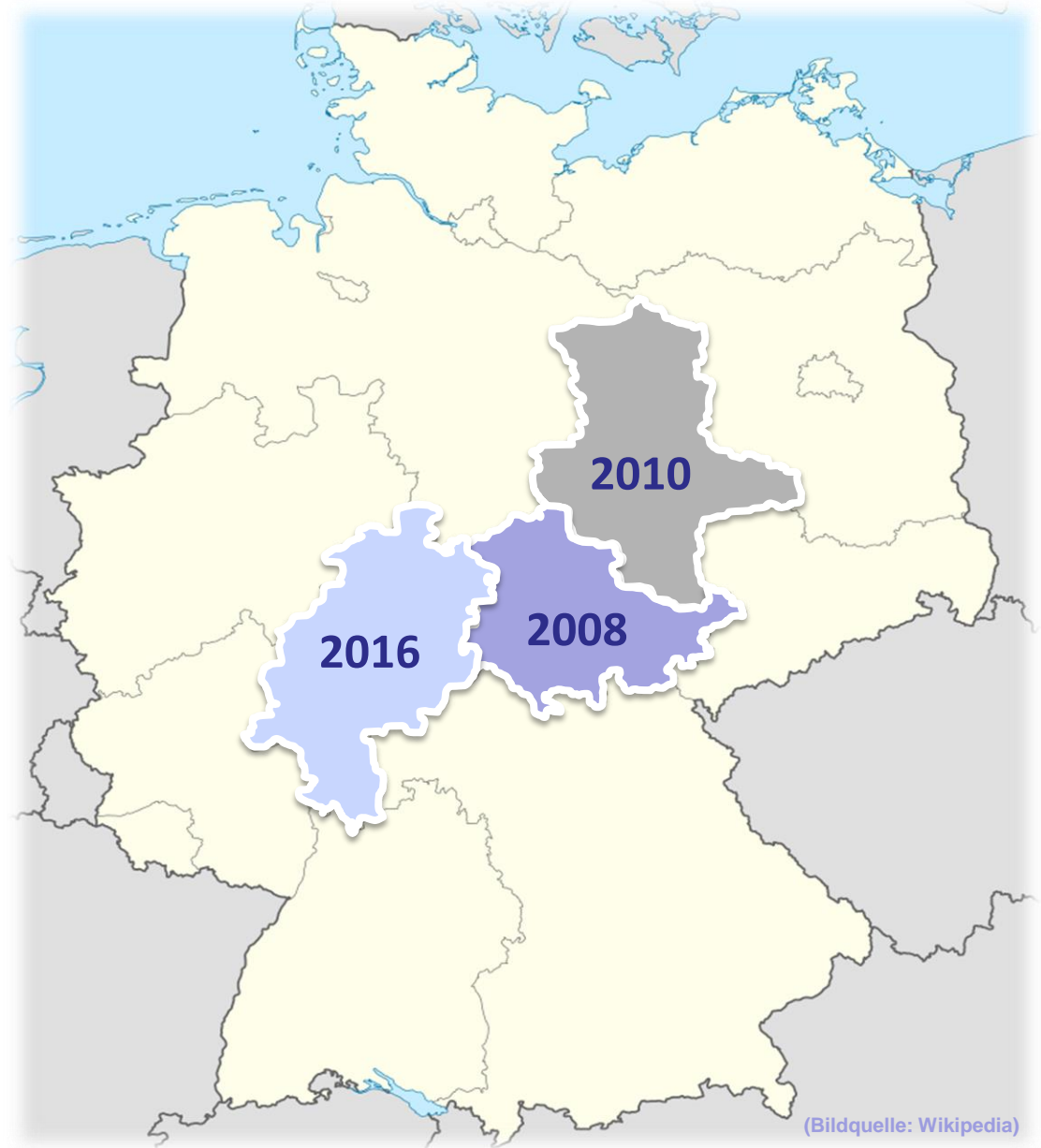
Urteil Thüringer Verfassungsgerichtshof  
vom 21. Juni 2005

## Sachsen-Anhalt seit 2010

Koalitionsvertrag 2006-2011

## Hessen ab 2016

Urteil Hessischer Staatsgerichtshof  
vom 21. Mai 2013





## II. Neuregelung zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse



## Die den Kommunen durch das Land zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse (vertikaler KFA) wird künftig in acht Schritten ermittelt

1. Katalogisierung der **Pflichtaufgaben**
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 **Garantiezuschlag**
6. Ermittlung **Finanzkraftzuschlag**
7. Allgemeine kommunale **Deckungsmittel**
8. Ermittlung **Stabilitätsansatz**

Das Verfahren wird im Folgenden auf Basis einer für das Jahr 2014 durchgeführten Modellrechnung vorgestellt, die Ausgangspunkt für die künftige Berechnung ist.

## Zunächst werden auf Basis der amtlichen Finanzstatistik für jede Kommunale Aufgabe die Finanzbedarfe der Vorjahre erfasst

### Schritt 1: Katalogisierung der Pflichtaufgaben

Kommunale Aufgaben werden in sogenannte **Pflichtaufgaben**, die aufgrund der Rechtslage weitgehend vorgeschrieben sind, und **freiwillige Aufgaben** unterschieden. So wurden über **3.000 pflichtige Aufgaben** identifiziert.

### Schritt 2: Ermittlung der Defizite für die pflichtigen und die freiwilligen Aufgaben

Die durch Steuermittel zu deckenden Finanzbedarfe bei den einzelnen Aufgaben werden aus der **amtlichen Statistik** ermittelt. Für Aufgaben, die sowohl pflichtige als auch freiwillige Bestandteile beinhalten erfolgt eine **qualifizierte Schätzung** der jeweiligen Anteile.

### Schritt 3: Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben

Die ermittelten Defizite für die einzelnen Aufgaben und Kommunen werden in einer Betrachtung je Einwohner im Vergleich mit anderen Kommunen auf ihre **Angemessenheit** geprüft. Dazu wurden **Gruppen vergleichbarer Kommunen** gebildet. In einem **Korridorverfahren** werden somit die tatsächlichen Defizite in angemessene Defizite überführt.

## Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse werden jenseits der Pflichtaufgaben weitere Finanzbedarfe berücksichtigt

### Schritt 4: Anerkennung von Zusatz- und Sonderbedarfen

Volle Berücksichtigung der **Kinderbetreuungskosten** (auch wenn sie in den Bereich der freiwilligen Aufgaben fallen), Erhöhung des ermittelten Finanzbedarfs um Sonderbedarfe wegen Herausforderungen des **demografischen Wandels**, besonderer Belastungen im **Sozialbereich**, im **ländlichen Raum** und als **Metropole**

### Schritt 5: Ermittlung Garantiezuschlag

Defizite im Bereich der freiwilligen Aufgaben werden über den **Garantiezuschlag** teilweise ebenfalls als Finanzbedarfe anerkannt. In **einzelnen Aufgabenbereichen**, wie Sportförderung, Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege sowie Kultur und Wissenschaft **sogar vollständig** und **ohne Angemessenheitsprüfung im Korridorverfahren**

### Schritt 6: Ermittlung Finanzkraftzuschlag

Für 50 % der verbleibenden Defizite bei den freiwilligen Aufgaben wird eine neue, „kleine“ Verbundquote berechnet, mit der die Kommunen künftig an der Finanzkraft des Landes beteiligt werden.

## Von den ermittelten Finanzbedarfen werden schließlich eigene kommunale Finanzmittel abgezogen und die Finanzmasse um einen Stabilitätsansatz ergänzt

### Schritt 7: Allgemeine kommunale Deckungsmittel

Von der angemessenen Finanzausstattung werden die im Ausgleichsjahr erwarteten kommunalen Deckungsmittel abgezogen. So wird der Festansatz der Finanzausgleichsmasse ermittelt, der den Vorgaben des StGH genügt. Die bei der Prognose angenommenen kommunalen Hebesätze (**Nivellierungshebesätze**) entsprechen den durchschnittlichen Realsteuersätzen der Kommunen in Hessen im 1. Halbjahr 2014.

### Schritt 8: Ermittlung Stabilitätsansatz

Der Festansatz der Finanzausgleichsmasse wird durch einen freiwilligen Stabilitätsansatz ergänzt, der sich aus der Differenz zum **bisherigen Finanzplanungsansatz** des KFA ergibt und die **Kontinuität der Finanzbeziehungen** sicherstellen soll.

## Der Bedarf wird künftig jedes Jahr neu ermittelt und die Finanzausgleichsmasse fortgeschrieben. Sie garantiert den Kommunen eine gute Finanzausstattung

### Grundprinzipien der Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse

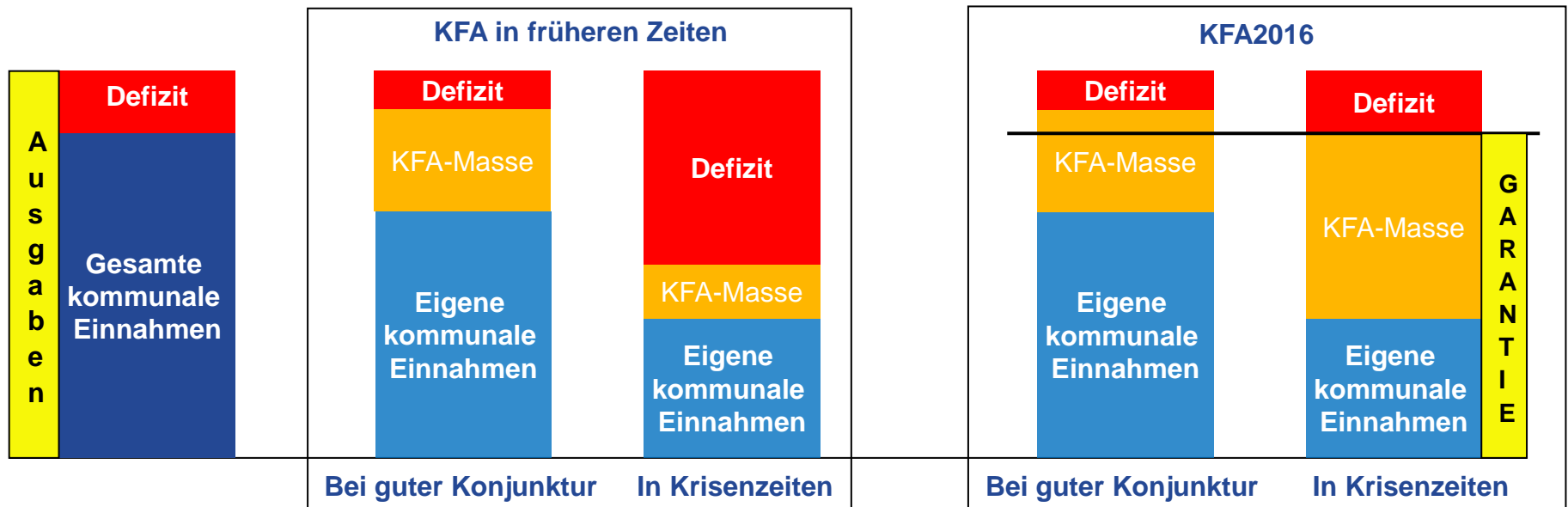
- Jährliche Bedarfsermittlung liefert Festansatz für das Ausgleichsjahr
- Fortschreibung des Stabilitätsansatzes durch ein Verfahren, das eine **Beteiligung** der Kommunen an der Entwicklung der **Landessteuereinnahmen** gewährleistet.
- Ein Teil eines sich ergebenden Aufwuchses **erhöht den KFA**, ein anderer Teil fließt in eine **Rücklage** für schlechte Zeiten der Kommunen und der Rest verbleibt beim Land.
- Umgekehrt **garantiert das Land** auch dann die Finanzierung der „**angemessenen Finanzausstattung**“ wenn die Steuereinnahmen hinter der Bedarfsentwicklung zurückbleiben sollten.

Verteilung der Finanzmittel bei Anstieg der Berechnungsgrundlage für den Stabilitätsansatz (illustrativ)

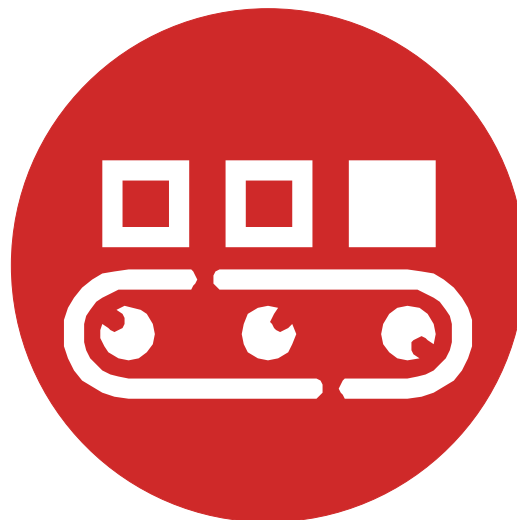


# Finanzausgleichsmasse garantiert den Kommunen 95 Prozent ihrer Finanzkraft!

Das **Land garantiert** auch dann die Finanzierung der „**angemessenen Finanzausstattung**“, wenn die Steuereinnahmen hinter der Bedarfsentwicklung zurückbleiben sollten. Diese Garantie geht voll zulasten des Landeshaushalts! Beispiel: Defizitäre Kommune.

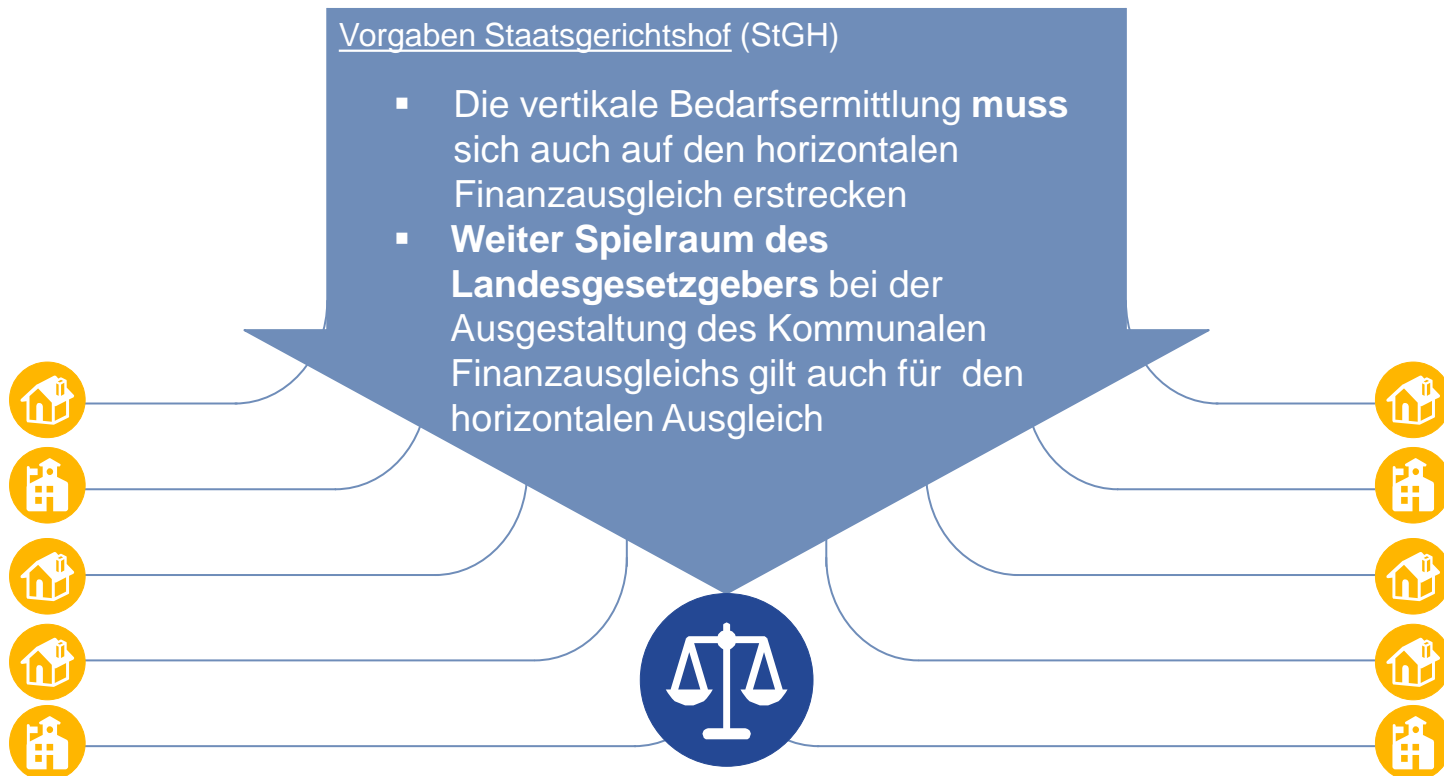


# III. Neureglung der horizontalen Verteilung





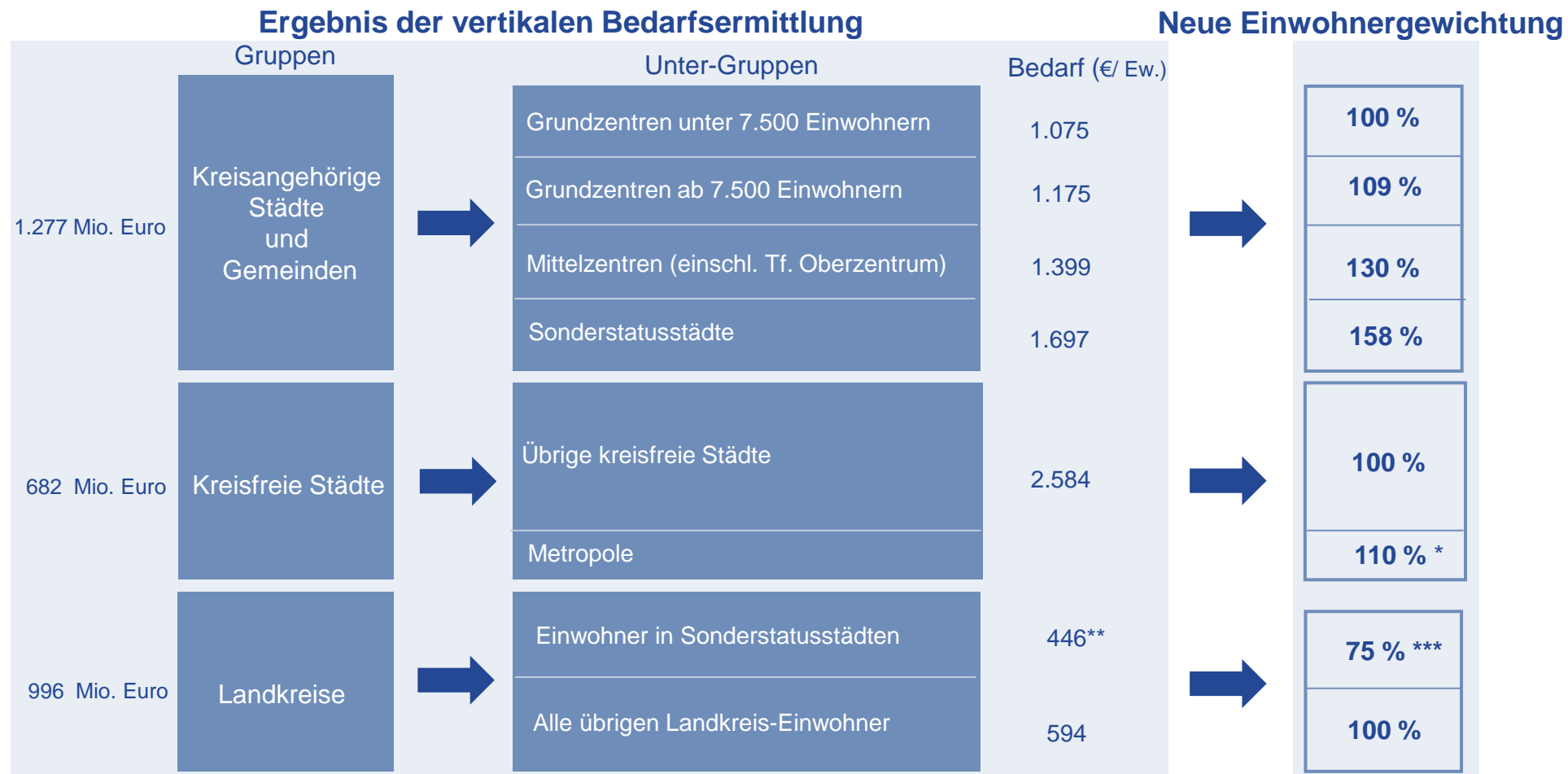
## Auch die horizontale Verteilung der Finanzmasse muss den Kriterien des Staatsgerichtshofs genügen



## In der Neuregelung werden verschiedene bereits bestehende und neue Herausforderungen angegangen



# Grundlage für eine Einwohnergewichtung sind künftig die tatsächlichen Finanzbedarfe je kommunaler Gruppe



\* Einschließlich Sonderbedarf

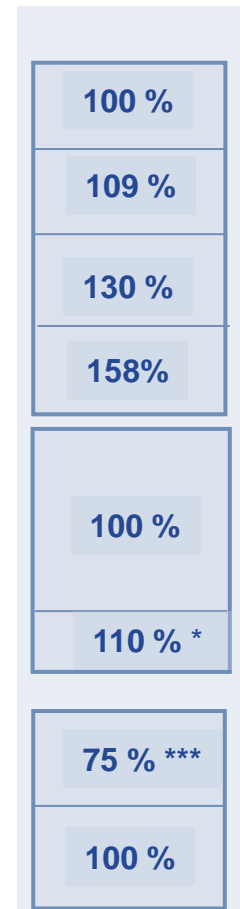
\*\* Der ermittelte einwohnerbezogene Minderbedarf der Landkreise mit einer Sonderstatusstadt wurde auf die Einwohner in diesen Städten bezogen.

\*\*\*Mit Übergangsregelung

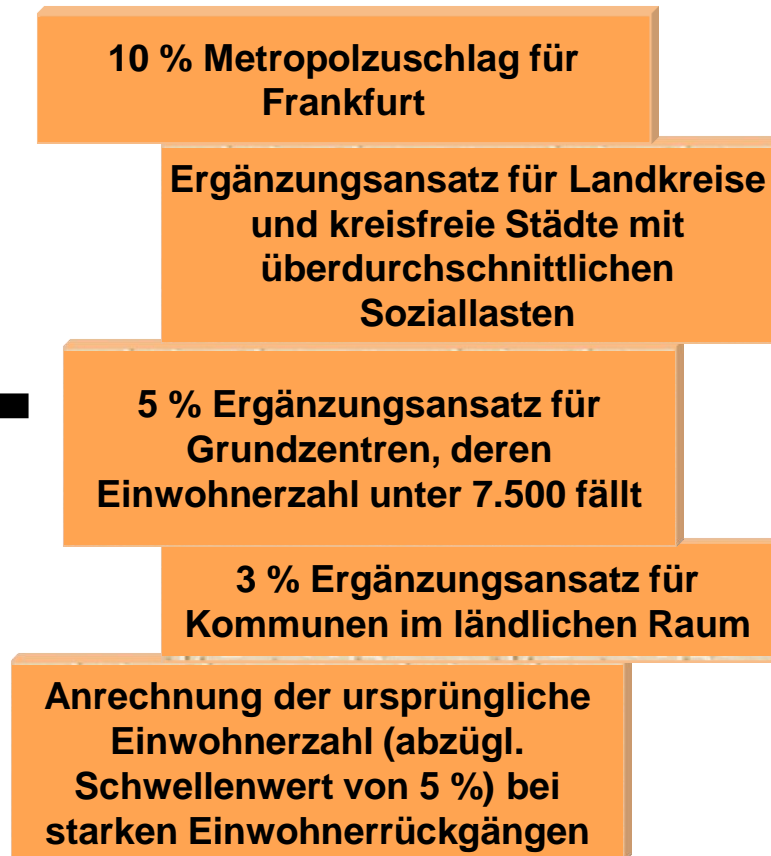
Die Berechnung entspricht der Vorgabe des StGH zur direkten Ableitung der horizontalen Verteilung aus der Bedarfsermittlung

## Weitere neue Bausteine ergänzen die Gewichtung der Einwohnerzahl – andere entfallen

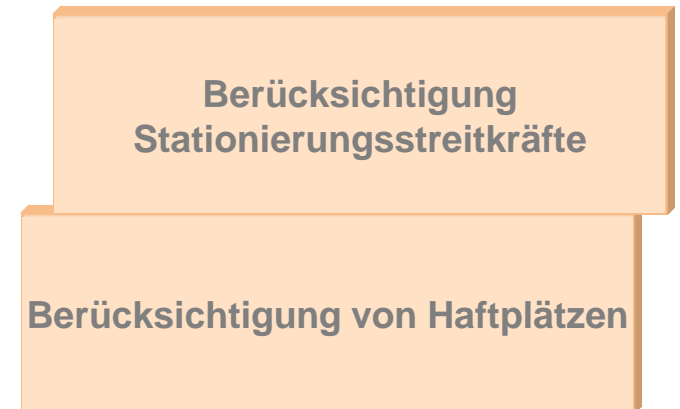
### Neue Einwohnergewichtung



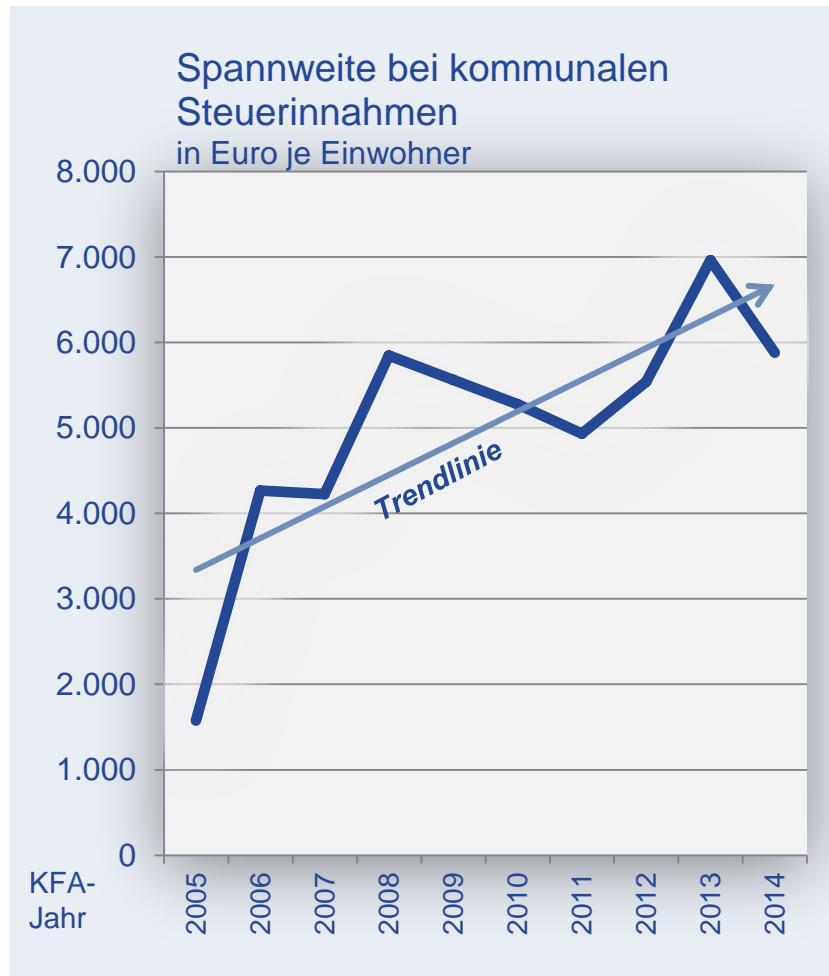
### Neue Ergänzungsansätze



### Nunmehr entfallende Ergänzungsansätze

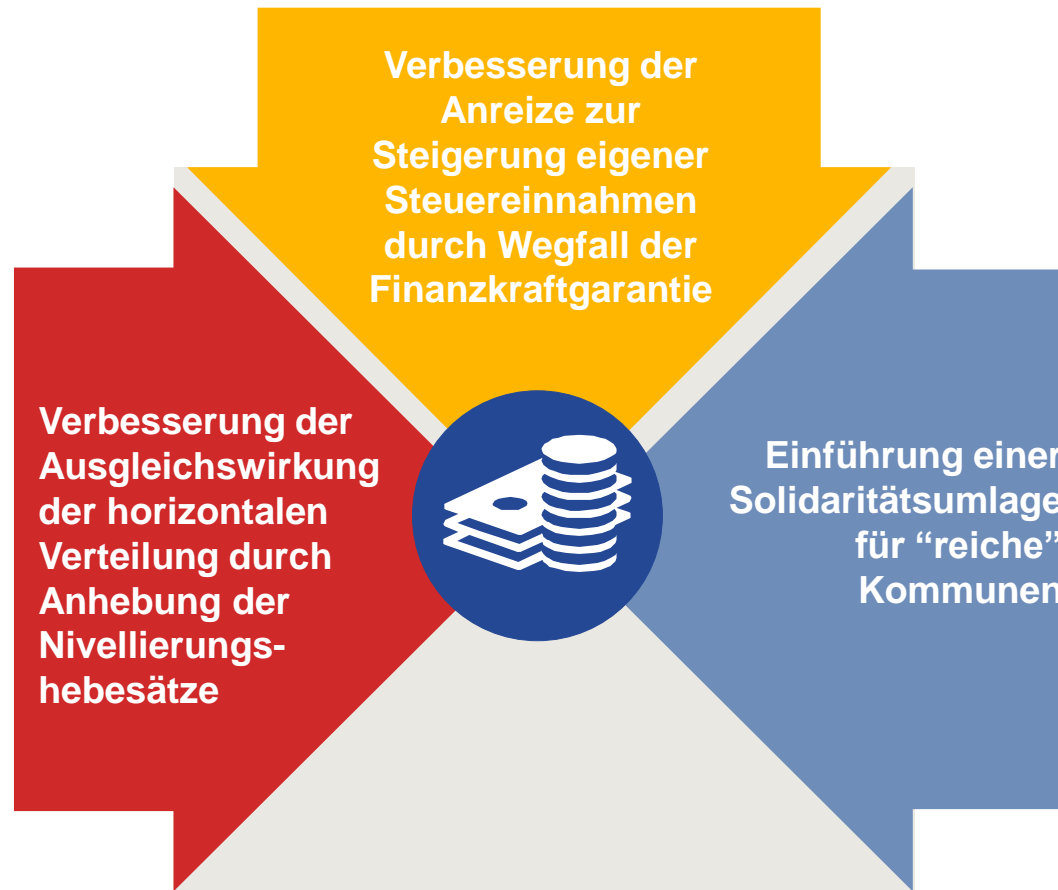


## Die stark zunehmende Spreizung der Steuereinnahmen zwischen den Kommunen ist ein zunehmendes Problem geworden



- Die hessischen Gemeinden weisen **große Unterschiede** in ihrer Steuerkraft auf.
- Die Steuerkraftunterschiede zwischen der steuerschwächsten und der steuerstärksten Gemeinde **werden immer größer.**
- Die „Spannweite“ hat sich seit 2005 **mehr als verdreifacht.**

## Dem Problem der Spreizung bei den Steuereinnahmen wird in drei Reformbausteinen begegnet





## Der hessische Staatsgerichtshof hat im seinen Urteil zum kommunalen Finanzausgleich den Weg für eine Solidaritätsumlage bereitet

*„Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen **Eigenverantwortlichkeit** und **Individualität** der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher **Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.**“*

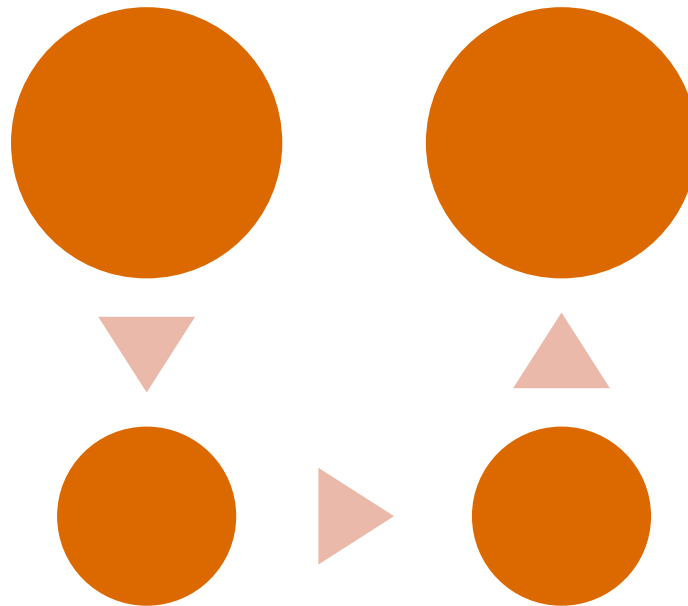
StGH, Urteil vom 21. Mai 2013, juris Rn. 191

## Ein Übergangsfond sorgt für einen abgefederten Übergang bei Kommunen die vergleichsweise weniger Finanzmittel erhalten

- Systemimmanente, aber besonders ausgeprägte Veränderungen einzelner Kommunen sollen abgemildert werden.
- Einrichtung eines **Übergangsfonds mit einem Volumen bis zu 120 Mio. Euro jährlich** (in der Modellrechnung 2014: 115 Mio.)
  - degressiv ausgestaltet
  - Übergangszeitraum bis zu 10 Jahre
  - Finanzierung im Rahmen der Gesamtumstellung aus Ausgaberesten der Vergangenheit und aus der Steigerung der zur Verfügung stehenden Mittel (Wachstum Finanzausgleichsmasse von 2015 auf 2016 in Höhe von rund 288 Mio. Euro)



# IV. Durch die Vereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden vorgenommene Änderungen



# Übereinkunft zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden, der Landesregierung und den Regierungsfractionen

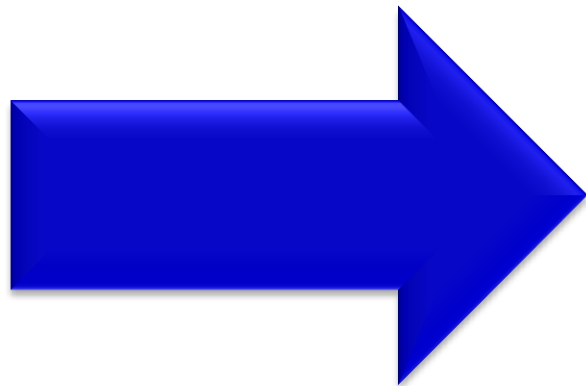
HESSEN



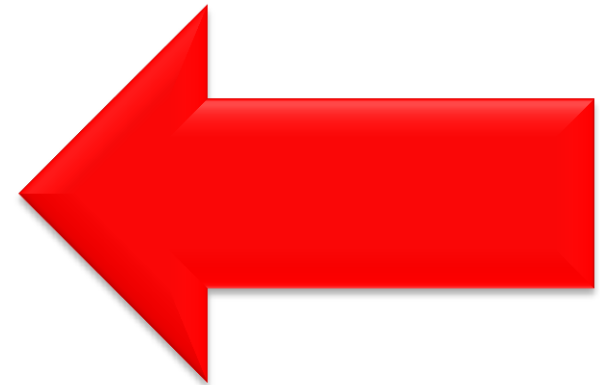
Hessischer Städtetag  
Verband der kreisfreien und kreisangehöriger Städte in Hessen



## Übereinkunft ist Ergebnis des konstruktiven Dialogs



**KFA 2016**  
klar.fair.ausgewogen.



Die Kommunen **profitieren** stärker von **Steuerzuwächsen** beim Land und vollständig von zusätzlichen **Entlastungen** des **Bundes** oder Dritter.

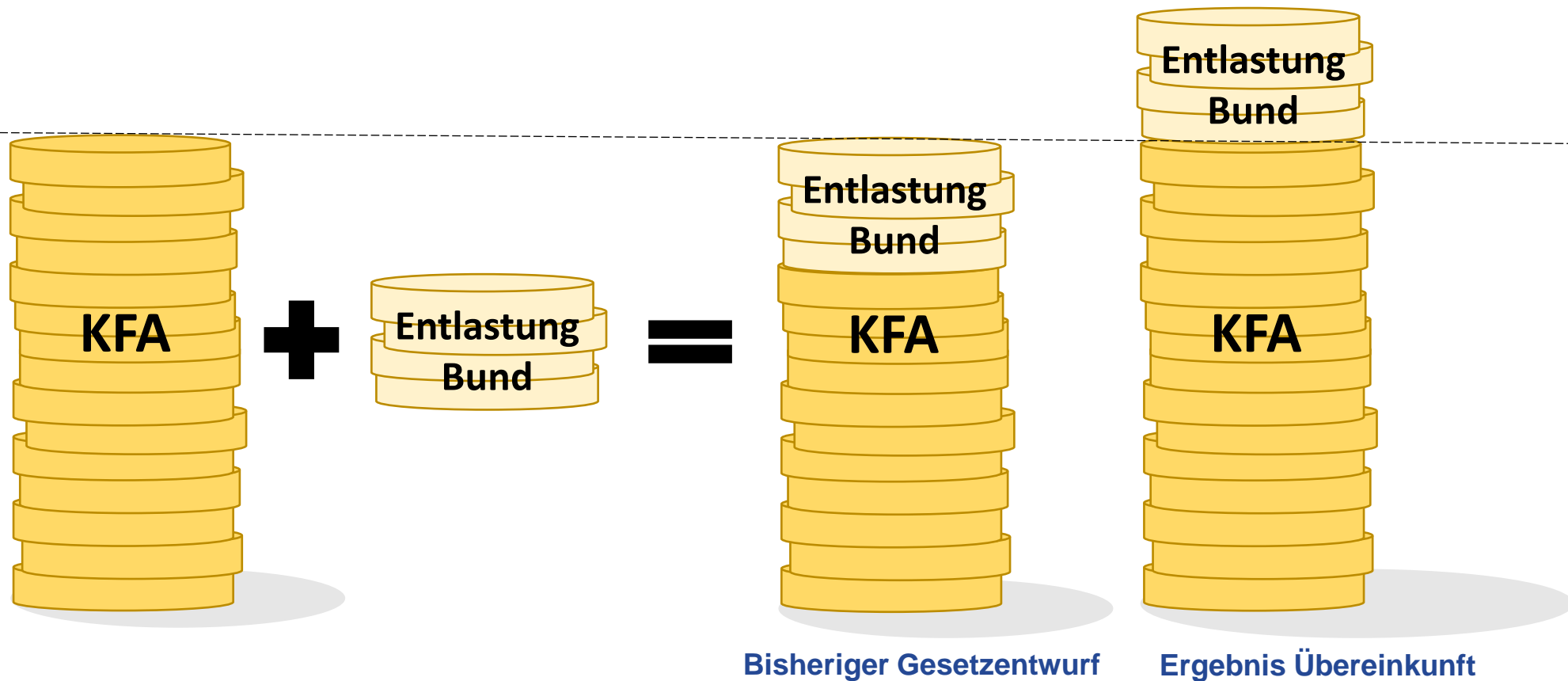
Die Kommunalen Spitzenverbände sehen in der gefundenen Regelung einen **vertretbaren Kompromiss** und verzichten darauf, ihren Mitgliedern zu empfehlen, gegen die Neuordnung zu klagen.

## 1. Aufstockung des Soziallastenansatzes



- Für besondere Soziallasten erfolgt eine zusätzliche Dotierung von 5 Mio. Euro.

## 2. Kommunen profitieren vollständig von Entlastungen des Bundes oder Dritter



## Geplante Entlastungen des Bundes (Auswahl)

Entlastungen in Mio. Euro	2016	2017	2018
Kosten der Unterkunft (KdU)	500	1.000	5.000
Erhöhter Umsatzsteueranteil	500	1.500	
<b>Gesamt</b>	<b>1.000</b>	<b>2.500</b>	<b>5.000</b>
<b>Anteil Hessen (mind.)</b>	<b>75</b>	<b>180</b>	<b>350</b>

### 3. Kommunen profitieren stärker von Steuerzuwächsen des Landes



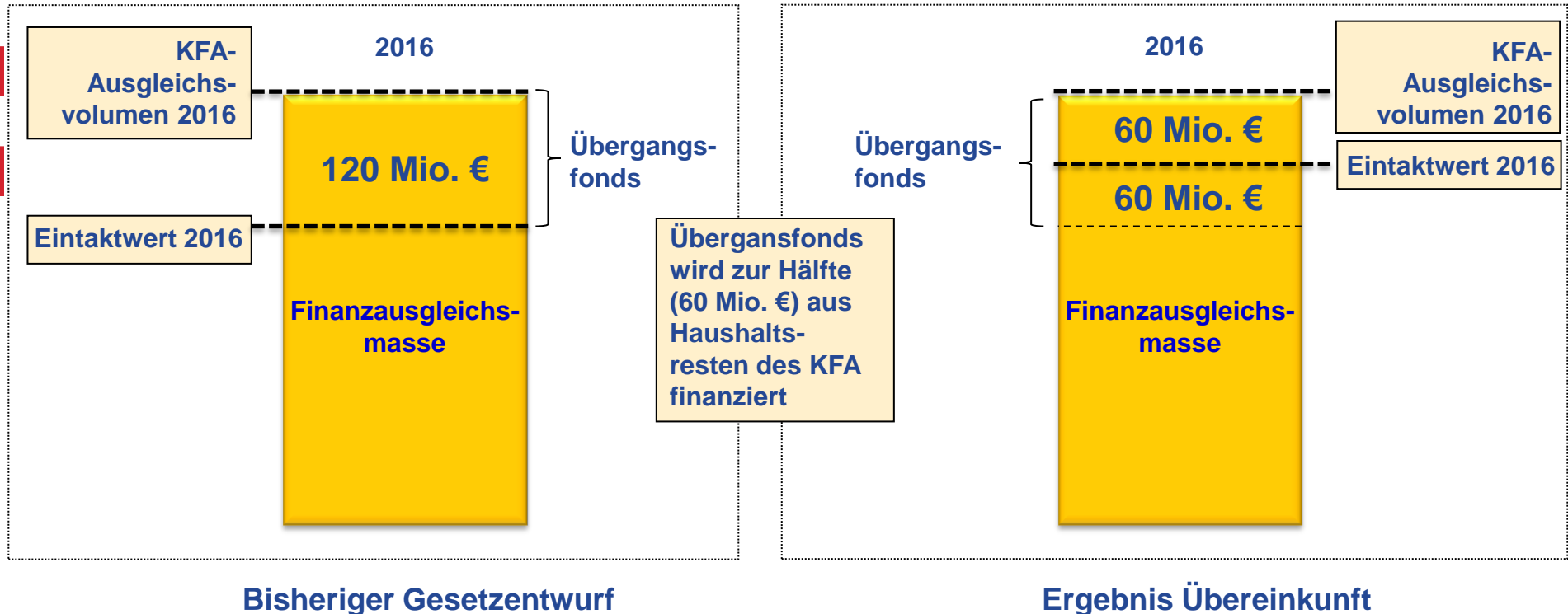
**Bisheriger Gesetzentwurf**



**Ergebnis Übereinkunft**

- Die sog. „Drittellösung“, wonach den Kommunen ein Drittel des potenziellen Zuwachses des Stabilitätsansatzes zukommt, ein weiteres Drittel in eine Rücklage fließt und der Rest beim Land verbleibt, wird in eine „Viertellösung“ umgewandelt. Demnach partizipieren die Kommunen zu 50 % an dem potenziellen Zuwachs des Stabilitätsansatzes, 25 % fließen der Rücklage zu und die restlichen 25 % verbleiben beim Land.

## 4. Die Finanzausgleichsmasse 2016 (Eintaktwert) wird angehoben - der KFA2016 startet noch kommunalfreundlicher



Der **Übergangsfonds** in Höhe von **120 Mio. Euro** wird mit 60 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse finanziert. Dies führt nicht zu einer Minderung des Eintaktwertes. Der KFA2016 startet also auf einem für die Kommunen höheren Niveau. Da jede Anpassung der Finanzausgleichsmasse vom Eintaktwert aus berechnet wird, profitieren die Kommunen dauerhaft vom höheren Niveau.



## 5. Unterstützung bei der Unterbringung von Flüchtlingen

- Aus systematischen Gründen nicht Gegenstand des Kommunalen Finanzausgleichs
- Gleichwohl erkennt das Land den bestehenden monetären Handlungsbedarf an
- Das Land wird diesem noch in diesem Jahr Rechnung tragen

## Übereinkunft über weitere Modifikationen im KFA2016

### Breitere Datenbasis

Es werden nicht die beiden, sondern die drei aktuellsten Jahresrechnungsstatistiken zur Ermittlung der Defizite herangezogen. Singuläre Effekte werden dadurch besser ausnivelliert.

### Fortschreibungsfaktor

Anstelle des Verbraucherpreisindex tritt zunächst ein Fortschreibungsfaktor, der aus den Ausgaben der letzten 20 Jahre abgeleitet wird. Dies glättet konjunkturelle Effekte und bildet die Preisentwicklung für kommunale Aufgaben besser ab.

### Sicherheitsabschlag

Wegen der großen Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuer wird im Rahmen der Prognose der Deckungsmittel ein Sicherheitsabschlag auf die Steuerschätzung vorgenommen.

### Gewerbesteuerprognose

Die Quote zur Aufteilung des prognostizierten Gewerbesteueraufkommens auf die kommunalen Gruppen wird aus dem Ist-Aufkommen der letzten fünf (anstatt drei) Jahre abgeleitet. Dadurch wird ein größerer Glättungseffekt erzielt.

## Übereinkunft über die wesentlichen Weichenstellungen im KFA2016

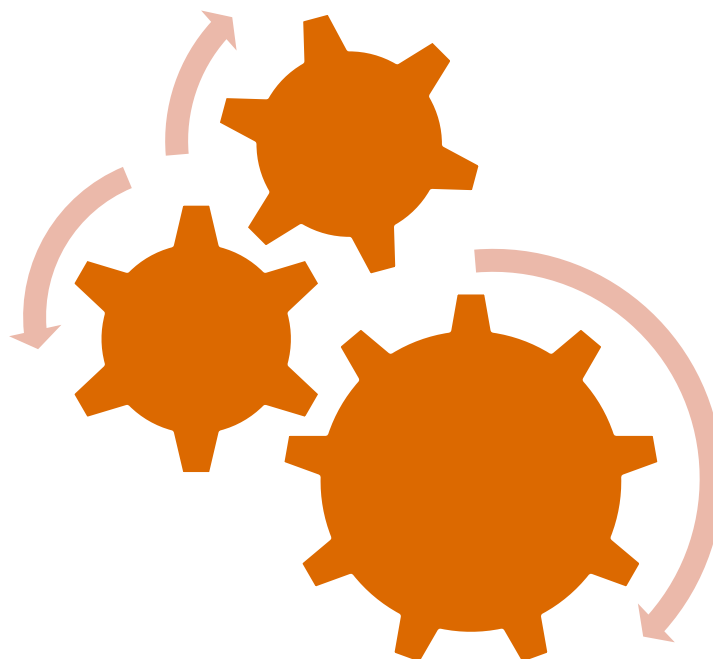
AG KFA2016 wird als ständige Erörterungsplattform fortgeführt



# Gesetzgebungsverfahren ist bis zur Sommerpause abgeschlossen worden



# V. Die Zahlen für 2016



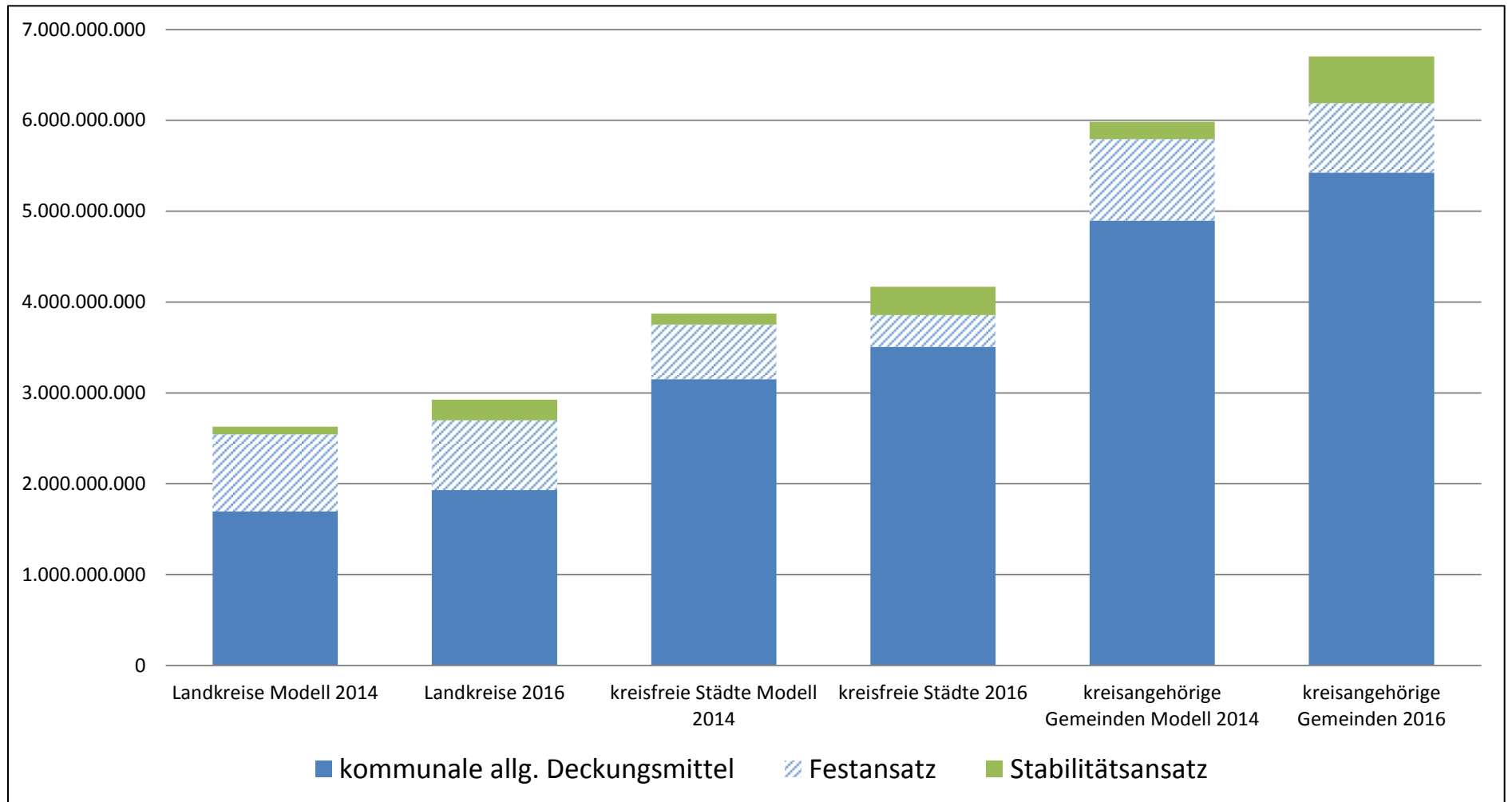
## Herleitung des KFA-Ausgleichsvolumens

Das im Haushaltsjahr 2016 insgesamt verfügbare Ausgleichsvolumen setzt sich zusammen aus

- Finanzausgleichsmasse 2016 (Eintaktwert) 4.307,5 Mio. Euro
- Übergangsfonds (insgesamt 120 Mio. Euro) 60,0 Mio. Euro

**somit KFA-Ausgleichsvolumen 2016 4.367,5 Mio. Euro**

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung



**Hinweis:**  $\text{Festansatz} = \text{angemessenes Gesamtdefizit} - \text{allg. Deckungsmittel} + \text{Finanzkraftzuschlag}$   
 $\text{Festansatz} + \text{Stabilitätsansatz} = \text{Teilschlüsselmasse}$

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung

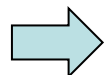
	<b>Bedarfsermittlung 2016</b>
Mindestausstattung	2.936 Mio. Euro
+ Finanzkraftzuschlag	159 Mio. Euro
+ Stabilitätsansatz	1.114 Mio. Euro
+ Solidaritätsumlage ( <i>geschätzt</i> )	98 Mio. Euro
<b>= Finanzausgleichsmasse</b>	<b>4.307 Mio. Euro</b>



## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung – Folgewirkungen

### 1. Anpassung Garantiezuschlag

	Garantiezuschlag neu (Stand 9. Juni 2015)	Garantiezuschlag gem. § 7 Gesetzentwurf
<b>Quote Garantiezuschlag</b>	<b>6,1 %</b>	<b>6,2 %</b>
<i><u>Aufteilung auf die (Unter)Gruppen</u></i>		
Landkreise ohne Sonderstatusstadt	3,9 %	3,7 %
Landkreise mit Sonderstatusstadt	2,6 %	2,5 %
kreisfreie Städte	40,9 %	41,1 %
Sonderstatusstädte	9,6 %	9,0 %
Mittelzentren	24,6 %	24,8 %
Grundzentren ab 7.500 EW	12,0 %	12,4 %
Grundzentren mit weniger als 7.500 EW	6,4 %	6,5 %

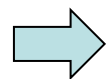


Ergibt sich aus dem neuen 3-Jahres-Durchschnitt der zugrunde gelegten statistischen Daten<sub>41</sub>

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung – Folgewirkungen

### 2. Anpassung Finanzkraftzuschlag

	Finanzkraftzuschlag neu (Stand 9. Juni 2015)	Finanzkraftzuschlag gem. § 8 Gesetzentwurf
<b>Quote Finanzkraftzuschlag</b>	<b>1,03 %</b>	<b>1,12 %</b>
<i><u>Aufteilung auf die Gruppen</u></i>		
Landkreise	12,7 %	12,2 %
kreisfreie Städte	17,4 %	16,3 %
kreisangehörige Gemeinden	69,9 %	71,5 %

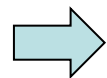


**Ergibt sich zum einen aus dem neuen 3-Jahres-Durchschnitt der zugrunde gelegten statistischen Daten und zum anderen aus dem Wert des obligatorischen Steuerverbundes für das Jahr 2016.**

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung – Folgewirkungen

### 3. Anpassung der Sonderbedarfe

	<b>Dotierung neu (Stand 9. Juni 2015) in Euro</b>	<b>Dotierung gem. Gesetzentwurf in Euro</b>
Ländlicher Raum	73 Mio.	69 Mio.
Bevölkerungsrückgang	54 Mio.	54 Mio.
Metropolenzuschlag	175 Mio.	165 Mio.
Soziallastenansatz	20 Mio.	15 Mio.

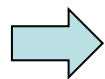


**Ergibt sich aus den neuen angemessenen Gesamtdefiziten je Einwohner (im Ergebnis des 3-Jahres-Durchschnitts und der neuen Werten für den Garantiezuschlag).**

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung – Folgewirkungen

### 4. Anpassung der Einwohnergewichtung

	<b>Gewichtung neu (Stand 9. Juni 2015)</b>	<b>Gewichtung gem. § 19 bzw. § 31 Gesetzentwurf</b>
Landkreise mit Sonderstatusstadt	75 %	71 %
Sonderstatusstädte	158 %	158 %
Mittelzentren	130 %	130 %
Grundzentren ab 7.500 EW	109 %	110 %
Grundzentren mit weniger als 7.500 EW	100 %	100 %



**Ergibt sich aus den neuen angemessenen Gesamtdefiziten je Einwohner (im Ergebnis des 3-Jahres-Durchschnitts und der neuen Werten für den Garantiezuschlag).**

## Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung – Nicht berücksichtigte Defizite – „Abschneidwirkung“

Wirkung des Korridorverfahrens	Basis Drei-Jahres-durchschnitt (2011, 2012, 2013)	Basis Zwei-Jahres-durchschnitt (Modellberechnung 2014)
Nicht berücksichtigte Defizite	914 Mio. Euro	978 Mio. Euro
in %	8,16	8,90

 Ergibt sich aus dem neuen 3-Jahres-Durchschnitt der zugrunde gelegten statistischen Daten.