



HESSISCHER LANDTAG

22. 01. 2013

Gesetzentwurf der Landesregierung

für ein Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 21. Januar 2013 den nachstehenden, durch Umlaufverfahren vom 21. Januar 2013 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister der Finanzen vertreten.

A. Problem

In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend herausgestellt, dass das bisherige System des Kommunalen Finanzausgleichs seinen Zielen - der optimalen Förderung der einzelnen Regionen des Landes und der Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse - nicht mehr voll gerecht wird und daher einer Aktualisierung bedarf.

B. Lösung

Aufbauend auf den Ergebnissen einer vom damaligen Ministerpräsident Roland Koch im Jahr 2008 eingesetzten Mediatorengruppe hat sich seit Herbst 2011 eine aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Landtagsfraktionen, der beteiligten Ressorts und der Hessischen Staatskanzlei, des Hessischen Landesrechnungshofs und des Landeswohlfahrtsverbandes bestehende Facharbeitsgruppe eingehend mit den bisherigen Reformvorschlägen auseinandergesetzt. Dabei sind die Möglichkeiten für eine konsensuale Umgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung und Weiterentwicklung dieser Reformvorschläge beleuchtet worden.

Auf dieser Basis ist ein erstes Maßnahmenpaket geschnürt worden, um den Kommunalen Finanzausgleich zukunftsfähig zu gestalten. Dieses hat als wesentliche Elemente die Berücksichtigung des demografischen Wandels und die Stärkung des ländlichen Raums zum Inhalt.

Die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) umzusetzenden Maßnahmen stellen sicher, dass die Auswirkungen der zu erwartenden demografischen Veränderungen künftig angemessen im Kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden. So werden die Kommunen in die Lage versetzt, nach ihren individuellen Bedürfnissen besser auf die künftigen Entwicklungen der Einwohnerzahlen und Bevölkerungsstrukturen reagieren zu können. Daneben soll das Ausgleichssystem insbesondere für die Kommunen im ländlichen Raum zukunftssicherer werden, was zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gerade in strukturschwachen Gebieten beiträgt.

Zu diesem Zweck sollen zum einen die Übergangsfrist zur Anwendung der Hauptansatzstaffel für Gemeinden mit schrumpfenden Einwohnerzahlen verlängert und zum anderen ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang (Demografiefaktor) eingeführt werden.

Neben den notwendigen Anpassungen des FAG an die Herausforderungen des demografischen Wandels sieht das erste Reformpaket eine bessere Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion im ländlichen Raum vor, die durch eine Umgestaltung der pauschalierten Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen (§ 29 FAG) nach Maßgabe des Haushaltsplans und der Verordnung über die Berechnung von pauschalen Investitionszuwendungen (Investitionszuwendungsverordnung - InvZuwVO) vom 29. November 2004, zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2009 (GVBl. I S. 752), realisiert wird. Entsprechend wird die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch zusätzliche Investitionsförderungen in Höhe von insgesamt 25 Mio. € flankiert. So kann die pauschale Förderung stärker auf die Bedürfnisse ländlicher Kommunen in ihrer Gesamtheit und insbesondere der ländlichen Mittelzentren fokussiert werden.

C. Befristung

Per Kabinettsbeschluss vom 4. Oktober 2011 wurde der Vorschlag der Hessischen Staatskanzlei zur Kategorisierung der Befristung von Gesetzen zustimmend zur Kenntnis genommen. Das FAG zählt zu den Rechtsvorschriften, die den überkommenen Grundkanon des originären hessischen Landesrechts bilden und deren Erforderlichkeit unzweifelhaft ist. Daher wurde es der Kategorie "Rechtsvorschriften, die keiner Befristung bedürfen", zugeordnet. Entsprechend wurde die Befristung mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2013 aufgehoben.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	Durch dieses Gesetz ergeben sich keine gesonderten Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder die Ergebnisrechnung. Das Gesetz konkretisiert die Verwendung der im Haushaltsplan des Landes für die Jahre 2013/2014 im Bereich der Kommunalen Finanzausgleichsmasse bereitgestellten Mittel. Es führt lediglich zu einer anderen interkommunalen Verteilung von Finanzmitteln bei den für das Haushaltsjahr 2014 ausgebrachten Ansätzen für Schlüsselzuweisungen.			
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Keine.

3. Berücksichtigung in der mehrjährigen Finanzplanung

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die mehrjährige Finanzplanung.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Gesetz führt zu einer geänderten interkommunalen Verteilung von Mitteln der Schlüsselzuweisungen innerhalb der jeweiligen Empfängergruppen im Rahmen der unveränderten grundsätzlichen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse nach § 7 FAG.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs
an die Herausforderungen des demografischen Wandels
und zur Stärkung des ländlichen Raums**

Vom

**Artikel 1¹
Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012 (GVBl. S. 643), wird wie folgt geändert:

1. In § 10 Abs. 3 werden nach dem Wort "laufende" die Wörter "und das folgende" eingefügt.
2. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) Als neuer Abs. 4 wird eingefügt:

"(4) Ist in einer Gemeinde die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebende Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren gesunken, wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt. Dazu wird der Hauptansatz um die Hälfte des Hundertsatzes des Bevölkerungsrückgangs erhöht."
 - b) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.
3. § 17 wird wie folgt geändert:
 - a) Als neuer Abs. 5 wird eingefügt:

"(5) Ist in einem Landkreis die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebende Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren gesunken, wird ihm ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt. Dazu wird der Hauptansatz um die Hälfte des Hundertsatzes des Bevölkerungsrückgangs erhöht."
 - b) Die bisherigen Abs. 5 und 6 werden Abs. 6 und 7.

**Artikel 2
Ermächtigung zur Neubekanntmachung**

Die Ministerin oder der Minister der Finanzen wird ermächtigt, das Finanzausgleichsgesetz in der sich aus diesem Gesetz ergebenden Fassung in neuer Paragrafenfolge und mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlautes zu beseitigen.

**Artikel 3
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

¹ Ändert FFN 41-16

Begründung

A. Allgemein

Die Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs sind die optimierte Förderung der einzelnen Regionen des Landes sowie die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags nach Art. 137 der Hessischen Verfassung. In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend herausgestellt, dass das bisherige System einer Aktualisierung bedarf.

Um auf dem Weg einer strukturellen Überarbeitung voranzukommen, hat der damalige Ministerpräsident Koch im Oktober 2008 eine unabhängige Mediatorengruppe eingesetzt, deren Aufgabe es war, einen Reformvorschlag zu erarbeiten, der einerseits die richtigen Anreize setzt, um die vorhandenen wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale heben zu können, und andererseits mit Augenmaß die gegenseitige Solidarität zwischen den Kommunen einfordert.

Diese Mediatorengruppe hat ihre Arbeit im Herbst 2011 abgeschlossen. Mit ihren Reformvorschlägen hat sich seither eine aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Fraktionen im Hessischen Landtag, der beteiligten Ressorts und der Hessischen Staatskanzlei, des Hessischen Landesrechnungshofs und des Landeswohlfahrtsverbandes bestehende Facharbeitsgruppe eingehend auseinandergesetzt. Zielvorgabe war die Erarbeitung eines möglichst konsensualen, partei- und Ebenen übergreifenden Vorschlags zur Umgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs für ein Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung und Weiterentwicklung der Reformvorschläge der Mediatoren. Zur Qualitätssicherung gab die Facharbeitsgruppe ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen in Auftrag², dessen Ergebnisse bei der nun eingeleiteten und künftig fortzuführenden Reform des Kommunalen Finanzausgleichs Berücksichtigung finden.

Die Facharbeitsgruppe hat sich in bislang 12 Sitzungen darauf verständigt, dass die als erforderlich erkannten Maßnahmen in mehreren Schritten realisiert werden. Auf diese Weise erfolgt der Wechsel im Wege einer behutsamen Weiterentwicklung der bisherigen Rechtslage und ermöglicht, verglichen mit einer umfassenden Neustrukturierung, den sanftesten Übergang, da nur unmerkliche Umverteilungsverluste eintreten.

Das vorliegende Gesetz dient der Realisierung eines ersten Maßnahmenpakets. Hierbei stehen die folgenden Ziele im Mittelpunkt:

- die Schaffung richtiger Anreize zur Entfaltung der kommunalen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten,
- die Stärkung der Mittelzentren im ländlichen Raum,
- die Berücksichtigung demografischer Entwicklungen,
- die Förderung kommunaler Solidarität mit Augenmaß.

Dementsprechend hat das erste Maßnahmenpaket als wesentliche Elemente, die den Kommunalen Finanzausgleich zukunftsfähig gestalten sollen, die Stärkung des ländlichen Raums und die Berücksichtigung des demografischen Wandels zum Inhalt.

Die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) umzusetzenden Maßnahmen stellen sicher, dass die Auswirkungen der zu erwartenden demografischen Veränderungen künftig angemessen im Kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden. So werden die Kommunen in die Lage versetzt, nach ihren individuellen Bedürfnissen besser auf die künftigen Entwicklungen der Einwohnerzahlen und Bevölkerungsstrukturen reagieren zu können.

Diesen Herausforderungen kann mit den Instrumentarien des bislang geltenden Rechts nicht zufriedenstellend begegnet werden. Bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung insgesamt konnte Hessen bisher noch als wachsend charakterisiert werden, wenngleich sich bereits strukturelle Veränderungen der Bevölkerung (Bevölkerungsrückgang) zeigen. Dementsprechend ist auch das bisherige System des Kommunalen Finanzausgleichs konzipiert: Im Wesentlichen geht es um den Ausgleich wachsender Bedarfe aufgrund einer wachsenden Bevölkerung. Diese "Wachstumsorientierung" zeigt sich insbesondere in der Verteilung der Allgemeinen Zuweisungen. Bis 2030 hingegen wird

² Lenk/Hesse/Grüttner/Reichard, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Teil I - Flächenansatz und Demografieansatz, Teil II - Kommunale Soziallasten.

die Bevölkerung in Hessen insgesamt leicht zurückgehen, wobei interregional deutliche Schwankungen auftreten. Folglich wird es künftig nicht mehr um den Ausgleich von Mehrbedarfen aufgrund einer wachsenden Bevölkerung gehen, sondern eher um Belastungsausgleiche aus möglichen Anpassungsbedarfen von öffentlichen Leistungen an eine zurückgehende Bevölkerung.³ Aus diesem Grund sollen ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang eingeführt und die Übergangsfrist für die Anwendung der Hauptansatzstaffel auf Gemeinden mit schrumpfenden Einwohnerzahlen verlängert werden. Da nach den aktuellen Prognosen insbesondere die Kommunen im ländlichen Raum von Einwohnerrückgängen betroffen sein werden, tragen die beschriebenen Maßnahmen zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gerade in strukturschwachen Gebieten bei.

Neben den notwendigen Anpassungen des FAG sieht das erste Maßnahmenpaket eine bessere Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion im ländlichen Raum vor, die durch eine Umgestaltung der pauschalen Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen (§ 29 FAG) nach Maßgabe des Haushaltsplans und der Verordnung über die Berechnung von pauschalen Investitionszuwendungen (Investitionszuwendungsverordnung - Inv-ZuwVO) vom 29. November 2004, zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2009 (GVBl. I S. 752), realisiert wird. Entsprechend wird die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch zusätzliche Investitionsförderungen in Höhe von insgesamt 25 Mio. € flankiert. So kann die pauschale Förderung stärker auf die Bedürfnisse ländlicher Kommunen in ihrer Gesamtheit und insbesondere der ländlichen Mittelzentren fokussiert werden.

Die Ausgabenbelastung von ländlichen Kommunen ist durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren (z.B. Altersstruktur, Bevölkerungsentwicklung, Zersplitterung, Remanenzkosten, wirtschaftliche Lage) geprägt. Um dieser steigenden Ausgabenbelastung gerecht zu werden, wird zur Aufrechterhaltung der ländlichen Infrastruktur in der Fläche eine pauschale Investitionsstrukturförderung in Höhe von 20 Mio. € eingerichtet. Diese wird so ausgestaltet, dass ausschließlich finanzschwache ländliche Kommunen gefördert werden und dass die finanzschwächsten unter ihnen höhere Zuweisungen erhalten als finanzstärkere.

Darüber hinaus bedürfen gerade Mittelzentren im ländlichen Raum einer besonderen Förderung, da sie ihre zentralörtliche Funktion für relativ größere Einzugsgebiete erfüllen als Mittelzentren im Ordnungs- oder Verdichtungsraum. Dieser Bedeutung trägt das historisch gewachsene System der Hauptansatzstaffel nicht mehr ausreichend Rechnung. Eine zusätzliche Förderung dieser ländlichen Mittelzentren leistet damit nicht zuletzt einen Beitrag zur Sicherstellung der zentralörtlichen Versorgung im ländlichen Raum auch im Hinblick auf den demografischen Wandel. Die zusätzliche Stärkung der bisher durch die Hauptansatzstaffel benachteiligten Mittelzentren im ländlichen Raum erfolgt durch eine pauschale Investitionsförderung in Höhe von 5 Mio. €.

In der Gesamtbetrachtung stellen die mit dem vorliegenden Gesetz verwirklichten Maßnahmen ein wesentliches Etappenziel auf der Wegstrecke einer ganzheitlichen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs dar. Auf diesen Grundstock kann künftig mit weiteren Reformpaketen aufgebaut werden. Die Facharbeitsgruppe wird in Kürze ihre Arbeit mit einer Darstellung aller erörterten Einzelelemente abschließen, um damit die Grundlage zu schaffen für die Fortsetzung der Diskussion um weitere Maßnahmenpakete in der neuen Legislaturperiode.

B. Einzelbegründung

Zu Art. 1 Nr. 1

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 des FAG wird der für die Bedarfsermittlung maßgebliche Hauptansatz einer Gemeinde nach einem Hundertsatz für ihre Einwohner errechnet. Hierfür werden die Gemeinden in die aus der Anlage 1 zu § 10 Abs. 1 FAG "Tabelle des Hauptansatzes" ersichtlichen Größenklassen eingeteilt.

§ 10 Abs. 3 FAG sieht bei sinkender Einwohnerzahl eine Übergangsfrist vor, bevor zur Ermittlung des Bedarfs der neue Hundertsatz entsprechend

³ Vgl. Lenk/Hesse/Grüttner/Reichardt, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Teil I - Flächenansatz und Demografieansatz, These 11, S. 3.

der niedrigeren Größenklasse angesetzt wird. Die Übergangsfrist beträgt bislang ein Jahr. Abweichend davon werden bei Kommunen, deren Bevölkerung unter 7.500 bzw. 50.000 Einwohner sinkt, die Einwohnerzahlen des Vorjahres dauerhaft zugrunde gelegt. Voraussetzung für die Anwendung der Regelungen ist jeweils, dass die Einwohnerzahl um nicht mehr als 10 vom Hundert unter die nächstniedrigere Stufe der Anlage 1 zu § 10 Abs. 1 FAG gesunken ist.

Mit der Neuregelung soll die reguläre Übergangsfrist auf zwei Jahre ausgeweitet werden. Damit wird die mit einem Bevölkerungsrückgang grundsätzlich verbundene Verminderung der Schlüsselzuweisungen weiter als bislang hinausgezögert. Dies ermöglicht ein sanftes Abgleiten in die nächstniedrigere Stufe und gibt der betroffenen Gemeinde die Gelegenheit, auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren.

Zu Art. 1 Nr. 2

Bislang erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs nach § 11 Abs. 3 bzw. § 17 Abs. 4 FAG. Angesichts der prognostizierten Abnahme der Einwohnerzahlen in weiten Teilen Hessens soll dieser Ergänzungsansatz um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang (Demografiefaktor) erweitert werden. Insgesamt entsteht damit ein umfassendes Regelungssystem, welches eine flexible Reaktion des Kommunalen Finanzausgleichs auf die unterschiedlichen Ausprägungen des demografischen Wandels erlaubt, sodass im Schlüsselzuweisungssystem den zu erwartenden Veränderungen der Bevölkerungsstruktur angemessen Rechnung getragen werden kann.

Gerade auf den Gebieten der Daseinsvorsorge und Infrastruktur kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass eine sinkende Bevölkerung zu sinkenden Kosten führt. Es muss im Gegenteil in weiten Bereichen mit Remanenzkosten gerechnet werden, insbesondere in Aufgabenbereichen, in denen die entsprechenden Strukturen oder Ausgaben nicht oder nur schwer der Veränderung der Nutzergruppen angepasst werden können bzw. es bei rückläufigen Nutzerzahlen zu steigenden Pro-Kopf-Kosten kommt. Ohne einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang würden sich für die betroffenen Gemeinden aufgrund verminderter Schlüsselzuweisungen hohe Verluste ergeben. Dieser Effekt ist vor dem beschriebenen Hintergrund nicht mehr haltbar.

Der Demografiefaktor berechnet den relativen Einwohnerrückgang im Vergleich der aktuellen Einwohnerzahl mit der Einwohnerzahl von vor zehn Jahren und gleicht diesen anteilig aus. Damit ist die Regelung parallel zu dem bereits existierenden Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs ausgestaltet. Auf einen Schwellenwert für die Gewährung des Ergänzungsansatzes wurde allerdings verzichtet, um bereits ab einem absoluten Einwohnerrückgang von 1 im Vergleich zu dem Wert vor zehn Jahren einen Zuschlag gewähren zu können. So profitieren alle von einem Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden von dem neuen Ergänzungsansatz. Der Zuschlagswert des Ergänzungsansatzes beträgt die Hälfte des Hundertsatzes des Bevölkerungsrückgangs. Auch hier wurde die Parallele zu dem Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs gezogen. Die gewählten Parameter erschienen vor dem Hintergrund der bisherigen und mittelfristig zu erwartenden Entwicklung angemessen. Durch die Variation der Parameter können aber in Zukunft die Größe des Empfängerkreises sowie die fiskalischen Ausgleichswirkungen an die sachlichen Rahmenbedingungen und politischen Zielsetzungen angepasst werden. Der Demografiefaktor hat neben dieser Flexibilität den Vorteil einer hohen Transparenz, da die Zuschläge für alle Kommunen klar ausgewiesen werden.

Zusätzlich zu den unmittelbar von einem Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden profitieren auch ländliche Landkreise durch entsprechend höhere Kreis- und Schulumlagen.

Über den Verweis in § 15 Abs. 2 Satz 1 FAG kommt der Demografiefaktor auch für die kreisfreien Städte zur Anwendung.

Zu Art. 1 Nr. 3

Die Regelung führt analog der für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte gefundenen Lösung einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang auch auf der Ebene der Landkreise ein.

Zu Art. 2

Die Vorschrift enthält die Ermächtigung zur Bekanntmachung der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes.

Zu Art. 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

C. Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände

Die Kommunalen Spitzenverbände und der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielten Gelegenheit, bis zum 8. Januar 2013 ihre Einwände gegen den Gesetzentwurf mitzuteilen.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) begrüßt die Zielrichtung des Gesetzentwurfs uneingeschränkt. Er sieht aber in terminologischer Hinsicht einen über den Entwurf hinausgehenden Anpassungsbedarf hinsichtlich der pauschalierten Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen gemäß § 29 Satz 1 FAG. In diesem Zusammenhang schlägt er zugleich eine grundlegende Neugestaltung der Investitions- pauschale vor.

Mit diesen Vorschlägen nutzt der HSGB die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme, um weitreichende Änderungen im Gesamtsystem des Finanzausgleichs, die über die in der Facharbeitsgruppe diskutierten Themen hinausgehen, zu erwirken. Die Vorschläge stehen nicht in ausschließlichem Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) trägt den Gesetzentwurf ebenfalls mit. Er macht allerdings auf negative Auswirkungen der geplanten, die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes flankierenden Maßnahmen in seinem Finanzkreislauf aufmerksam, denn würden die 25 Mio. € anstelle der Verwendung als zusätzliche Investitionspauschale Allgemeine Finanzausweisung werden, erhielte der LWV 1,145 Mio. € mehr Finanzausweisung. Dann müsste man jedoch richtigerweise auch aus dem vorstehenden Finanzvolumen von 25 Mio. € die zusätzlich aus dem Landesausgleichsstock überführten Mittel in Höhe von 7 Mio. € berücksichtigen, womit im Ergebnis nur noch 0,824 Mio. € zusätzlich dem LWV als Allgemeine Finanzausweisung zufließen würden. Diese Auswirkungen sind marginal und bewegen sich lediglich im einstelligen Prozentbereich.

Der Hessische Städtetag (HStT) behält sich eine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs im Rahmen der Anhörung durch den Hessischen Landtag vor. Er trägt es grundsätzlich mit, dass noch in der 18. Legislaturperiode ein erster Schritt in Richtung auf eine umfassende Reform des Kommunalen Finanzausgleichs gegangen wird, und begrüßt ausdrücklich das Ziel einer Stärkung der Mittelzentren bzw. der Kommunen mit zentralörtlichen Funktionen im ländlichen Raum. Daneben macht er detaillierte Ausführungen zu den Auswirkungen, die das erste Maßnahmenpaket insgesamt, also unter Berücksichtigung der über den Gesetzentwurf hinausgehenden weiteren geplanten Maßnahmen, nach seinen Berechnungen für seine Mitglieder haben werde. Er weist darauf hin, dass sich an der vertikalen Verteilung zwischen Land und Kommunen nichts verändere, sondern lediglich eine horizontale Umverteilung stattfinde. Danach seien vor allem die einwohnerstarken und -stabilen Kommunen durch die Reform benachteiligt. Ausführlich geht der Hessische Städtetag auch auf die konkrete Ausgestaltung und Finanzierung der neben der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes geplanten zusätzlichen Investitionsförderungen (Investitionsstrukturförderung für den ländlichen Raum und Investitionsförderung für Mittelzentren im ländlichen Raum) ein, die allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind. Auch äußert er seine Erwartungen an weiterführende Reformschritte. Abschließend stellt er seine eigene Berechnungsmethode derjenigen gegenüber, die das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) den im Rahmen der Facharbeitsgruppe KFA-Strukturreform angestellten Modellberechnungen zugrunde gelegt hat.

Dem sind im Wesentlichen drei Aspekte entgegenzuhalten:

1. Es war nie Inhalt der KFA-Strukturreform, eine Veränderung der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen herbeizuführen. Die Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie die Stärkung des ländlichen Raums wurden einvernehmlich als unerlässlich eingestuft.
2. Um den kommunalpolitisch Verantwortlichen vor Ort für ihre Meinungsbildung einen Überblick über die ihnen nach Abzug der Umlagen verbleibende Höhe an Landeszuweisungen ab dem Jahr 2014 zu verschaffen, wurde seitens des HMdF eine umfangreiche Modellbe-

rechnung durchgeführt, die auf der Grundlage vorsichtiger Prognosen die zu erwartende Entwicklung der Steuern und der Schlüsselmassen berücksichtigt. Hierbei wurde die laut amtlicher Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012 prognostizierte positive Steuerentwicklung lediglich mit der Hälfte des Steuerzuwachses angesetzt. Im Ergebnis führt diese Berechnung dazu, dass alle Kommunen deutliche Einnahmesteigerungen erwarten können.

3. Auf Wunsch einiger Mitglieder der Facharbeitsgruppe wurde nachträglich eine weitere Modellberechnung erstellt, die einen fiktiven KFA 2012 unter Berücksichtigung der Reformmaßnahmen errechnet. Im Ergebnis entstehen verschwindend geringe Umverteilungen von durchschnittlich - 0,5 % bis + 1,1 %. Dieser Effekt liegt weit unter den natürlichen Schwankungen, die die hessischen Kommunen sowohl bei den Schlüsselzuweisungen (- 24,0 % bis + 33,9 % seit 2003) als auch bei ihren eigenen Steuereinnahmen hinnehmen mussten (- 13,4 % bis + 13,3 % im Vergleich zum Vorjahr). Aus dem Ergebnis dieser Berechnungen ist allerdings kein Rückschluss auf die tatsächlich zu erwartenden betraglichen Auswirkungen ab dem Reformjahr 2014 möglich. Insofern gibt ausschließlich die erste durch das HMdF in der Facharbeitsgruppe zur Verfügung gestellte Modellrechnung einen realistischen Ausblick auf die finanziellen Auswirkungen der KFA-Strukturreform ab dem Jahr 2014.

Der Hessische Landkreistag (HLT) erhebt gegen die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang und die Verlängerung der Übergangsfrist für die Anwendung der Hauptansatzstaffel auf Gemeinden mit schrumpfenden Einwohnerzahlen keine Einwände. Insgesamt sieht er in der Umsetzung des ersten Reformpaketes erste Schritte zur Reaktion auf die wiederholten Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nach einer Reform des Kommunalen Finanzausgleichs als gesetzt. Gleichwohl würde den Bedürfnissen der hessischen Landkreise nach einer finanziellen Besserstellung und besonderen Berücksichtigung ihrer Finanzstruktur nicht Rechnung getragen. Spätestens in einem weiteren Reformpaket sei insbesondere eine Anpassung der Nivellierungshebesätze geboten. Zudem fordert der Hessische Landkreistag über die bloße Umverteilung der Mittel im Kommunalen Finanzausgleich hinaus eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse. Schließlich weist er darauf hin, dass die Reform nicht zu einer Beeinträchtigung des Konsolidierungspfades bei sich unter den Schutzschirm begebenden Landkreisen führen dürfe. Daneben äußert er sich - über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehend - zurückhaltend zu der konkreten Ausgestaltung und der Finanzierung der geplanten neuen Investitionspauschalen und den mit der dadurch bezweckten Förderung der ländlichen Gemeinden und der Mittelzentren im ländlichen Raum einhergehenden Umverteilungswirkungen.

Eine Anpassung der Nivellierungshebesätze wurde in der Facharbeitsgruppe diskutiert, war jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht konsensfähig. Eine erneute Aufnahme dieses Reformvorschlages zur Diskussion über ein zweites Maßnahmenpaket ist grundsätzlich möglich.

Zu dem Einwand, dass der Gesetzentwurf ausschließlich zu Umverteilungen führt, ist anzumerken, dass es nie Inhalt der KFA-Strukturreform war, eine Veränderung der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen herbeizuführen. Im Ergebnis zeigt sich, dass alle hessischen Landkreise, Städte und Gemeinden im Reformjahr 2014 deutliche Einnahmesteigerungen erwarten können und ihre aktuelle Situation verbessern. Insofern steht der vorliegende Gesetzentwurf im Einklang mit der Zielsetzung des kommunalen Schutzschirms, da sich die ab 2014 zu erwartenden Entlastungen positiv auf die Erreichung des Haushaltsausgleichs auswirken und die Einhaltung der vereinbarten Konsolidierungspfade erleichtern werden.

Wiesbaden, 21. Januar 2013

Der Hessische Ministerpräsident
Bouffier

Der Hessische Minister der Finanzen
Dr. Schäfer