

**KONZEPTE FÜR HESSEN:
MIT GRÜN GEHT'S BESSER**



**HESSENS KOMMUNEN
FAIR FINANZIEREN**

www.gruene-hessen.de

**BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN**

LANDTAGSFRAKTION HESSEN



KONZEPTE FÜR HESSEN: MIT GRÜN GEHT'S BESSER



Hessen braucht neue Antworten auf die wichtigen gesellschaftlichen Fragen unserer Zeit. Die Grünen wollen Alternativen zur schwarz-gelben Politik aufzeigen und Antworten geben: mit innovativen, manchmal auch provokanten und für die Gesellschaft relevanten Konzepten.

Mit diesen neuen Konzepten bekräftigen wir unseren selbstbewussten Anspruch, die ökologische, soziale und progressive Kraft der Linken Mitte zu werden. Es ist Zeit für grüne Konzepte, um Hessen fit für die Zukunft zu machen.

Unsere Maxime lautet deshalb: Konzepte für Hessen – Mit Grün geht's besser!

Fraktionsvorsitzender

Weitere Informationen, die Möglichkeiten zum Download und zur Bestellung aller bislang erschienen Konzeptpapiere finden Sie unter:

www.gruene-hessen.de - Konzepte für Hessen

www.gruene-hessen.de

**BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN**

LANDTAGSFRAKTION HESSEN



HESSENS KOMMUNEN FAIR FINANZIEREN

Reformvorschläge für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Der KFA in Hessen ist durch undurchschaubare Wirkungen gekennzeichnet. Dies erweist sich als zunehmend problematisch, um die begrenzten Haushaltsmittel fair und effektiv zu verteilen.

Aufgrund der Intransparenz und der schweren Nachvollziehbarkeit der Ausgleichsregelungen wird der hessische KFA von immer mehr Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern als ungerecht empfunden.

Wir GRÜNE wollen den Kommunalen Finanzausgleich zu einem leistungsfähigen Finanzverbund ausbauen,

- der möglichst gerecht, einfach und verständlich ist.
- der den Kommunen die kommunale Selbstverwaltung erhält und neue Spielräume eröffnet.
- dessen Ausgleichsregeln durch kluge Ausgestaltung über einen langen Zeitraum beständig sind.

Zur Umsetzung dieser Ziele wollen wir

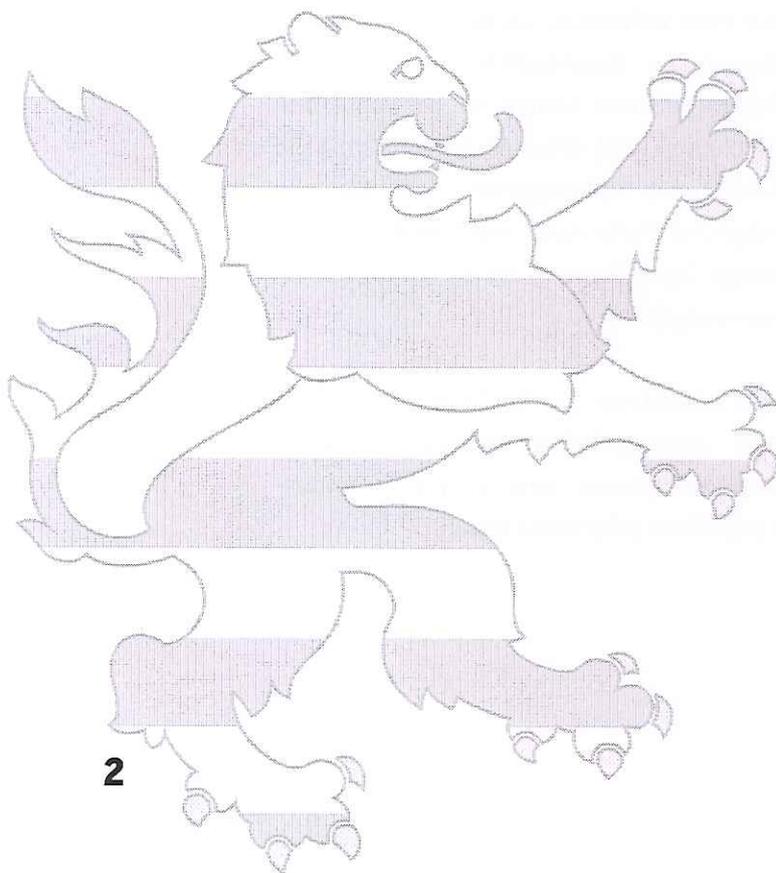
- die Finanzverteilung zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene an der tatsächlichen Aufgabenverteilung bemessen und im Zeitablauf stabilisieren. Dazu wollen wir GRÜNE den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) einführen, der die festgelegte Finanzverteilung auch dann aufrechterhält, wenn sich die Einnahmen des Landes und der Kommunen phasenweise gegenläufig entwickeln. Die starre Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Landesebene

(feste Verbundquote) wollen wir abschaffen, da sie das Land und seine Kommunen entzweit.

- die kommunalen Finanzbedarfe mit einem Zwei-Säulen-Modell bestimmen, das zum einen die Einwohneranzahl sowie die bevölkerungsmäßige Gemeindegröße und zum anderen den Umfang ihrer Leistungen für das Umland berücksichtigt. Damit stellen wir GRÜNE sicher, dass die KFA-Zuweisungen den tatsächlichen Finanzbedarfen einer individuellen Kommune möglichst nahe kommen.
- die Besonderen Finanzausgleichsregelungen umstrukturieren und reduzieren. Dies stärkt die kommunale Selbstverwaltung, da die Entscheidungsfreiheit der Kommunen über die Verwendung der KFA-Mittel vergrößert wird.
- die Anzahl der Teilschlüsselmassen von drei auf zwei reduzieren, sodass je eine für die Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte und eine andere für die Landkreise geschaffen wird. Diese Maßnahme stellt die kommunale Solidargemeinschaft auf eine möglichst breite Basis und beendet die unnötige Zersplitterung des Kommunalen Finanzausgleichs.
- den Kommunen des ländlichen Raums, die vom demografischen Wandel besonders stark betroffen sind, temporäre Anpassungshilfen zukommen lassen.

- die Anreize der Kommunen stärken, ihre eigene Finanzkraft zu verbessern und eigene Einnahmequellen besser auszuschöpfen.
- die Kommunen mit besonders hohen Steuereinnahmen stärker in den kommunalen Solidarverbund integrieren. Die sogenannten „abundanten Kommunen“ sollen Teile ihrer überschüssigen Steuerkraft zugunsten finanzschwacher Kommunen abgeben und nicht mehr wie bisher zusätzliches Geld aus dem KFA beziehen.

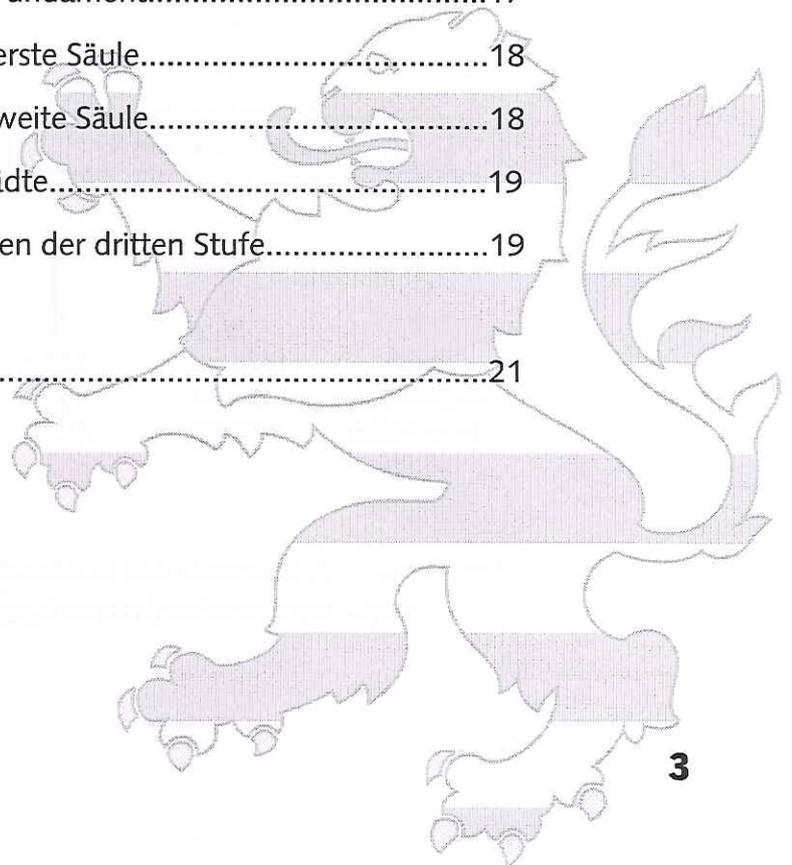
Mit diesen Maßnahmen wollen wir GRÜNE den historisch gewachsenen kommunalen Finanzausgleich modernisieren. Wir setzen dabei auf eine ganzheitliche Erneuerung des KFA, damit er nicht noch komplizierter wird als er bereits ist, sondern fairer, effektiver und transparenter.



**KONZEPTE FÜR HESSEN:
MIT GRÜN GEHT'S BESSER**

INHALT

Einleitung.....	4
1. Stufe: Finanzverteilung zwischen dem Land und der kommunalen Ebene.....	6
Schwächen des derzeitigen Hessischen Finanzausgleichs.....	6
Verstetigung der Einnahmeentwicklung des Landes und der Kommunen....	8
Vorteile.....	12
Nachteile.....	12
2. Stufe: Finanzmassenverteilung in der kommunalen Ebene.....	13
Schwächen des derzeitigen kommunalen Finanzausgleichs.....	13
Dimensionierung der Gesamtschlüsselmasse.....	15
Bildung der Teilschlüsselmassen.....	15
3. Stufe: Finanzverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften.....	17
Schwächen des derzeitigen kommunalen Finanzausgleichs.....	17
Das Zwei-Säulen-Modell zur Ermittlung des Finanzbedarfs.....	17
Die Anzahl der Einwohner als Fundament.....	17
Der Einwohnerzahl-Faktor als erste Säule.....	18
Der Zentrale-Orte-Faktor als zweite Säule.....	18
Nebenansätze für kreisfreie Städte.....	19
Spezielle Gestaltungsherausforderungen der dritten Stufe.....	19
Schlusswort.....	21



EINLEITUNG: GEGENWÄRTIGER FINANZAUSGLEICH IST UNZULÄNGLICH

Durch die Volksabstimmung zur Schuldenbremse wurde erneut bestätigt, dass nach Artikel 137 Abs. 5 der Hessischen Verfassung das Land „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“ hat. Ferner fordert Artikel 106 Abs. 7 des

Grundgesetzes, dass die Länder ihre Gemeinden und Gemeindeverbände an ihren Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern beteiligen müssen. Das dazu genutzte Instrument ist der – reformbedürftige – Kommunale Finanzausgleich. Die Abbildung 1 zeigt die gegenwärtige Funktionsweise des hessischen Kommunalen Finanzausgleichs in einer vereinfachten Darstellung.

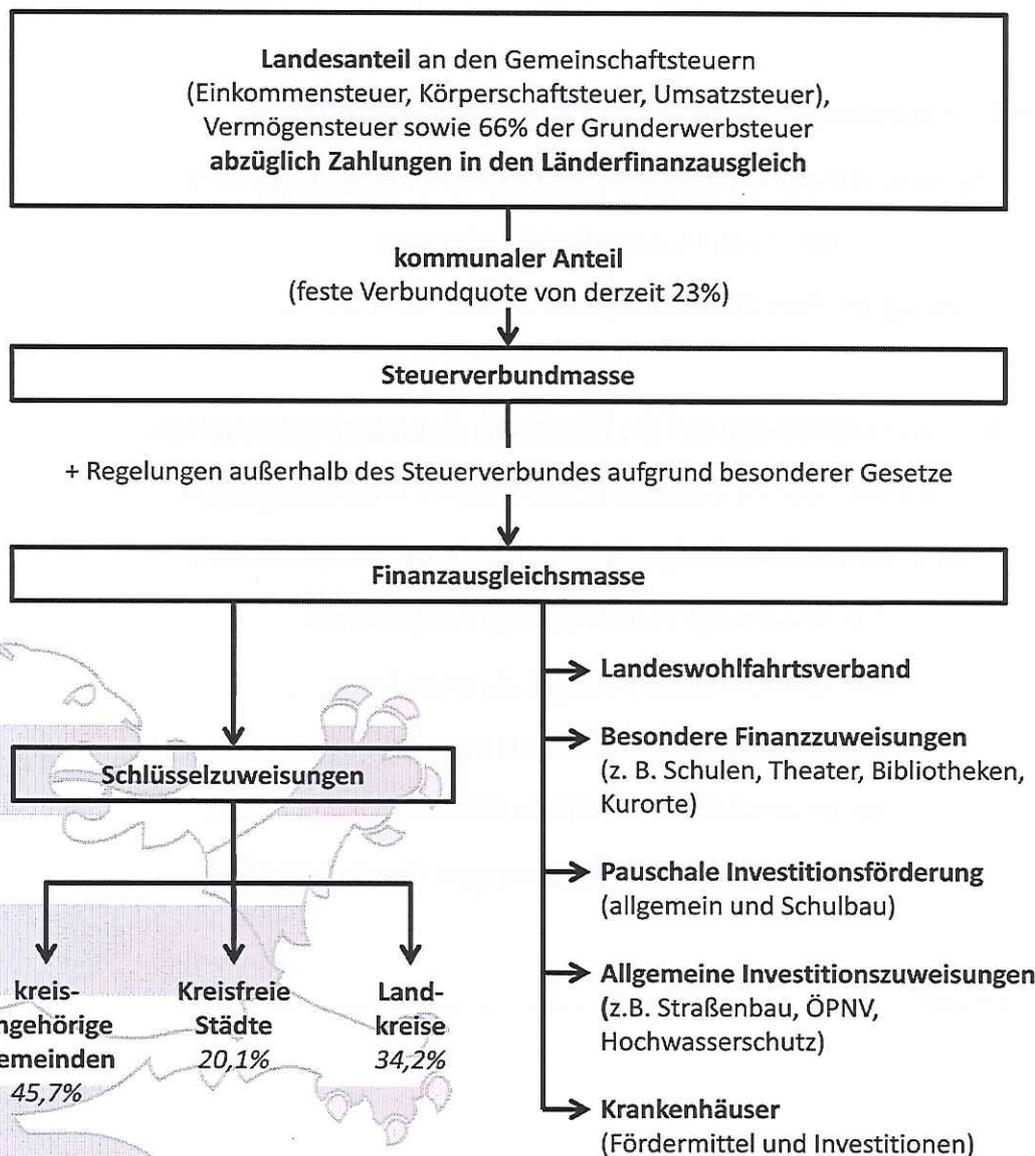
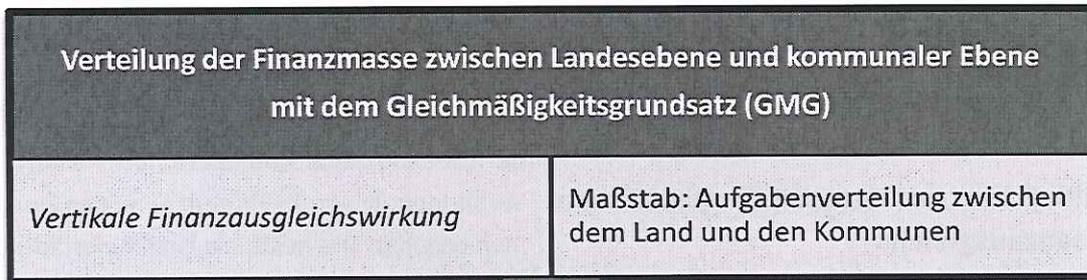


ABBILDUNG 1: STATUS QUO DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN
(STARK VEREINFACHTE DARSTELLUNG)

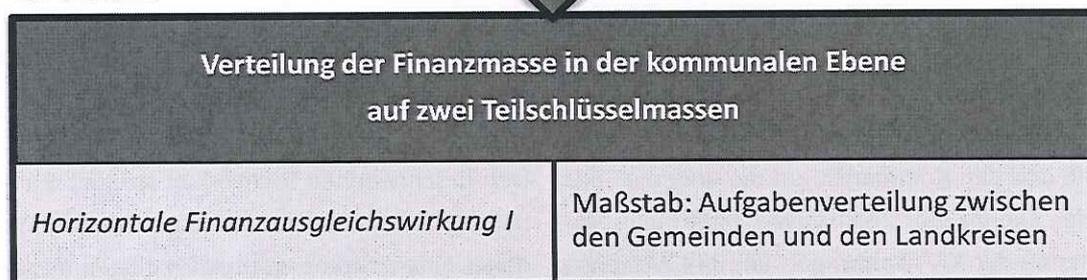
Wir GRÜNE setzen uns in diesem Konzeptpapier kritisch mit den Unzulänglichkeiten des bestehenden Kommunalen Finanzausgleichs auseinander und unterbreiten Vorschläge für seine Er-

neuerung. Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Gestaltungsbereiche des vorgeschlagenen Gesamtkonzepts. Jeder Stufe ist ein eigener Abschnitt gewidmet.

1. Stufe



2. Stufe



3. Stufe

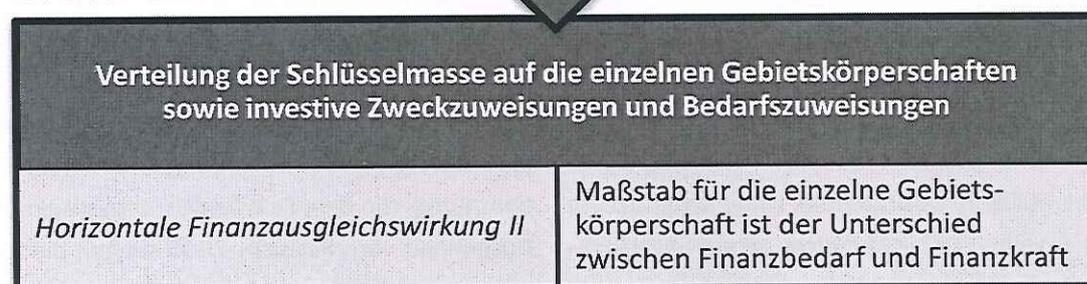
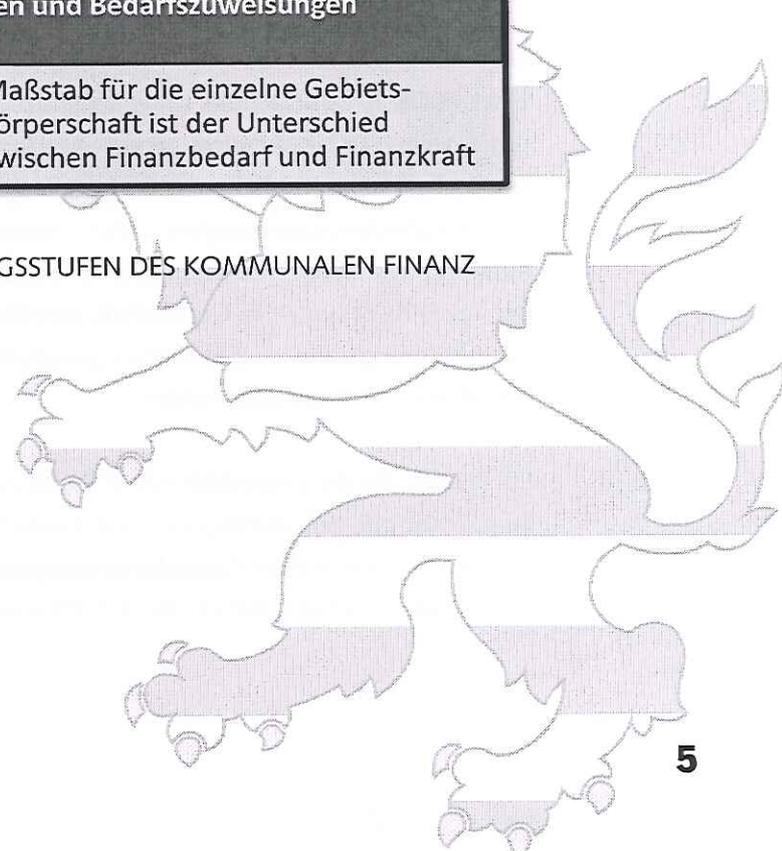


ABBILDUNG 2: NEUE SYSTEMATIK DER VERTEILUNGSTUFEN DES KOMMUNALEN FINANZ AUSGLEICHS



1. STUFE: FINANZVERTEILUNG ZWISCHEN DEM LAND UND DER KOMMUNALEN EBENE

Die Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung für die Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgt, indem das Land den Kommunen einen Teil seiner Einnahmen überträgt. Dies ist Gegenstand des vertikalen Finanzausgleichs.

Schwächen des derzeitigen Hessischen Finanzausgleichs

Naturgemäß ist die Beurteilung, welche kommunale Finanzausstattung angemessen ist, zwischen den Entscheidern in Land und Kommunen strittig. Dies spiegelt der aktuelle Konflikt zwischen der hessischen Landesregierung und der schwarz-gelben Landtagsmehrheit auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen Seite wider. Die im Jahr 2011 in Kraft getretene Absenkung der KFA-Leistungen um 344 Millionen Euro trifft allerorten auf heftigen Widerstand. Das Hauptproblem dieser Initiative zur Verminderung der KFA-Belastung des Landeshaushalts ist deren Einseitigkeit sowie deren zeitliche und betragsmäßige Beliebigkeit.

Ursache für solche „manuellen“ Eingriffe, die zu einer politisch verursachten Unberechenbarkeit des Systems führen, ist nicht zuletzt die Unzulänglichkeit der hessischen KFA-Regelungen: Das Ausgleichssystem reagiert unter anderem aufgrund der festen Verbundquote zu unflexibel auf Entwicklungen in Gesellschaft (Bevölkerungsrückgang), Politik (Länderfinanzausgleich) und Wirtschaft (Konjunkturzyklen).

Ein Beispiel: Als die Konjunktur von 2004 bis Anfang 2008 gut lief, profitierten viele hessische Kommunen von hohen Gewerbesteuererträgen. Diese erhöhten jedoch die Einzahlungen

des Landes in den Länderfinanzausgleich (LFA), da die kommunale Finanzstärke zu 64 Prozent dem Land angerechnet wird. Die LFA-Zahlungen kann das Land zwar von seiner Steuerverbundmasse abziehen, trotzdem verringerten sich die KFA-Mittel nicht im gleichen Umfang, da das Land seine Kommunen über eine feste Verbundquote von 23 Prozent an seinen Einnahmen beteiligt. Das heißt, die Einnahmestärke der Kommunen bewirkte für das Land in diesem Beispiel eine Ausgabenbelastung. Auf der anderen Seite vergrößern sich die KFA-Leistungen nicht im notwendigen Umfang, wenn den Gemeinden in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Gewerbesteuererträge massiv wegbrechen.

Den beschriebenen Sachverhalt spiegelt die Abbildung 3 wider, welche die Entwicklung verschiedener Finanzströme auf relativer Basis darstellt. Im Einzelnen ist Folgendes ersichtlich: Abbildung 2a zeigt die Entwicklung der Steuer- und steuerähnlichen Einnahmen der Landesebene vor Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (LFA), den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) sowie weiterer Zuwendungen an die Kommunen (Grunderwerbsteuer-Zuweisung und Kompensationsmittel für den Familienleistungsausgleich). Ausgehend vom Basisjahr 2005 stiegen die Einnahmen bis 2007 um 30 Prozent an. Aufgrund der einsetzenden Wirtschafts- und Finanzkrise waren diese ab 2008 rückläufig. Ein ähnliches Bild zeigt die Abbildung 2c für die Kommunen, mit dem Unterschied, dass der Einnahmeneinbruch hier erst 2009 einsetzte. Ein Auseinanderfallen der Landes- und der kommunalen Ebene wird dann offenbar, wenn die Einnahmementwicklungen nach allen Ausgleichszahlungen betrachtet werden (Abbildungen 2b und 2d).

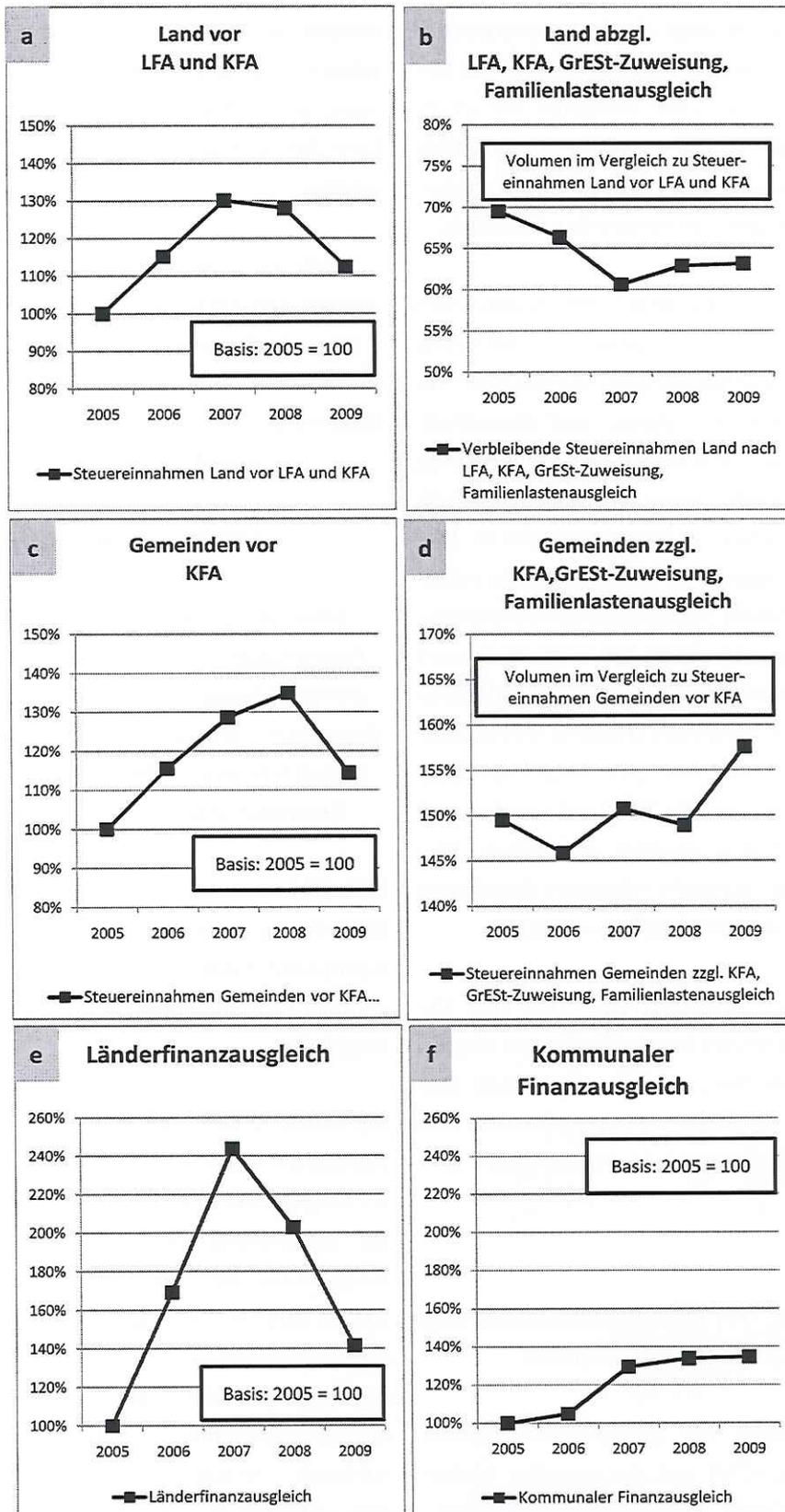


ABBILDUNG 3: DARSTELLUNG DER RELATIVEN ENTWICKLUNG DER STEUEREINNAHMEN DES LANDES UND DER KOMMUNEN VOR UND NACH DEN JEWEILIGEN FINANZAUSGLEICHEN

Die Abbildung 2b zeigt die im Landeshaushalt verbleibenden Steuer- und steuerähnlichen Einnahmen nach LFA sowie abzüglich der an die kommunale Ebene fließenden Zahlungen (KFA, Grunderwerbsteuer-Zuweisung und Kompensationsmittel für den Familienleistungsausgleich).

Es ist ersichtlich, dass dem Land im Jahr 2005 rund 70 Prozent der Einnahmen aus Abbildung 2a verblieben während es 2007 nur noch 60 Prozent der zufließenden Steuer- und steuerähnlichen Einnahmen im Haushalt behielt. 2008 stieg dieser Wert wieder etwas an, 2009 stagnierte er in etwa. Anders die kommunale Ebene: Hier zeigt die Abbildung 2d, dass sich der in Abbildung 2c ersichtliche positive Einnahmenentwicklungstrend der Jahre 2005 bis 2008 tendenziell auch in den kommunalen Haushalten widerspiegelt. Besonders vorteilhaft erscheint die Entwicklung, wenn sie mit dem Land verglichen wird. Auch als die Einnahmen 2009 auf Landes- und kommunaler Ebene deutlich einbrachen, verzeichneten die haushaltswirksamen Einnahmen der Kommunen einen deutlichen Anstieg.

Insgesamt wird offenbar: Das Land und die Kommunen sitzen bei Entwicklungen die Hessen als Ganzes betreffen, nicht in einem Boot. Das erschwert die politische Steuerung Hessens und kann zur Fehlallokation von Finanzmitteln führen.

Verstetigung der Einnahmeentwicklung des Landes und der Kommunen

Zur Verbesserung der dargelegten Situation schlagen wir GRÜNE vor, das derzeitige System einer festen Quote (Verbundquote) im hessischen KFA durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) zu ersetzen. Dieser wird beispielsweise in Sachsen seit 1996 angewendet. In finanzwissen-

schaftlichen Betrachtungen trifft der GMG überwiegend auf eine positive Resonanz. In Anlehnung an das Sächsische Finanzausgleichsgesetz kann der (vertikale) GMG wie folgt beschrieben werden:

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich

soll sich gleichmäßig zur

Entwicklung der dem Land verbleibenden Finanzmasse aus Steuern abzüglich des Länderfinanzausgleichs sowie abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu den Netto-Gesamteinnahmen des Landes gestalten.

Es ergibt sich somit folgender Mechanismus: Steigen die originären Steuereinnahmen der Kommunen stärker als die des Landes, so vermindert sich die Finanzausgleichsmasse – und umgekehrt.

Die Tabelle 1 stellt die Entwicklung der Landeseinnahmen sowie der Einnahmen der kommunalen Ebene anhand eines *fiktiven* Zahlenbeispiels bei Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sowie des festen Verbundquotensystems dar. Es wird deutlich, dass die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes dazu führt, dass sowohl die Landeseinnahmen als auch die kommunalen Einnahmen gleiche Veränderungsraten aufweisen, obwohl sich deren originäre Einnahmen unterschiedlich entwickeln. Die Abbildung 4 stellt die beiden Systeme auf Basis der Zahlen in Tabelle 1 grafisch dar. Sie zeigt eindrucksvoll, dass eine Finanzverteilung nach den Regeln des

Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sowohl das Land als auch die kommunale Ebene gerecht an den schwankenden Gesamteinnahmen des Landes Hessen beteiligt. Herauszuheben ist, dass ein starker Anstieg der kommunalen Steuereinnah-

Gleichzeitig werden die schwankungsintensiven Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen im Zeitablauf geglättet. In Folge der Glättung profitiert das Land von vergleichsweise hohen Gewerbesteuereinnahmen, indem die Finanzaus-

Nr.	Eingangsdaten	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	
1	Steuereinnahmen Land vor LFA	1.300	1.500	1.400	1.650	
2	Ausgaben LFA	130	200	250	200	
3	Verbundgrundlagen (1-2)	1.170	1.300	1.150	1.450	
4	Steuereinnahmen Kommunen	700	600	750	700	
5	Summe Finanzmasse (3+4)	1.870	1.900	1.900	2.150	
Gleichmäßigkeitsgrundsatz GMG (Vorschlagsmodell)						
Finanzmassenverteilungsverhältnis						
6	Landesanteil (von 5)	50,50%	944	960	960	1.086
7	Kommunaler Anteil (von 5)	49,50%	926	941	941	1.064
8	Veränderungsrate Land (z.B. Jahr 2/Jahr 1*100)			101,60%	100,00%	113,16%
9	Veränderungsrate Kommunen (z.B. Jahr 2/Jahr 1*100)			101,60%	100,00%	113,16%
Bestimmung der Finanzausgleichsmasse und der impliziten Verbundquote						
10	Finanzausgleichsmasse (3-6)		226	341	191	364
11	implizite Verbundquote (10/3*100)		19,29%	26,19%	16,57%	25,12%
Festes Verbundquotensystem (Status quo Hessen)						
12	Verbundquote		23,00%			
13	Finanzausgleichsmasse (3*12)		269,1	299	264,5	333,5
Kontrolle der Finanzmassenverteilung						
14	Land (3-13)		901	1.001	886	1.117
15	Kommunen (4+13)		969	899	1.015	1.034
16	Veränderungsrate Land (z.B. Jahr 2/Jahr 1*100)			111,11%	88,46%	126,09%
17	Veränderungsrate Kommunen (z.B. Jahr 2/Jahr 1*100)			92,77%	112,85%	101,87%

In der Spalte Eingangsdaten sind in den Klammern mit Bezug auf die Zeilennummern Hinweise zur Berechnung angegeben.

TABELLE 1: MODELLHAFTER VERGLEICH DER FINANZVERTEILUNG BEI ANWENDUNG DES GLEICHMÄSSIGKEITSGRUNDSATZES UND DES FESTEN VERBUNDQUOTENSYSTEMS (IN ANLEHNUNG AN: DIE GEMEINDEN UND IHRE FINANZEN, SMF (HRSG.), 2009).

men nicht zwangsläufig zu einer Absenkung der Finanzausgleichsmasse führt. Entscheidend ist immer das Verhältnis der Einnahmeentwicklung des Landes und der Kommunen. Das bedeutet, steigen die Einnahmen des Landes in vergleichbarer Intensität wie die der Kommunen, so bleibt die Dimensionierung der Finanzausgleichsmasse in etwa gleich. Es kommt somit zu einer Verstärkung des Einnahmeverhältnisses zwischen dem Land und den Kommunen.

gleichsmasse abgesenkt wird. Gleichzeitig stützt das Land die Kommunen durch die automatische Anhebung der Finanzausgleichsmasse, wenn die Gewerbesteuereinnahmen vergleichsweise stark einbrechen.

Die Abbildung 5 zeigt die Phasen der praktischen Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und verdeutlicht dessen Wirkung.

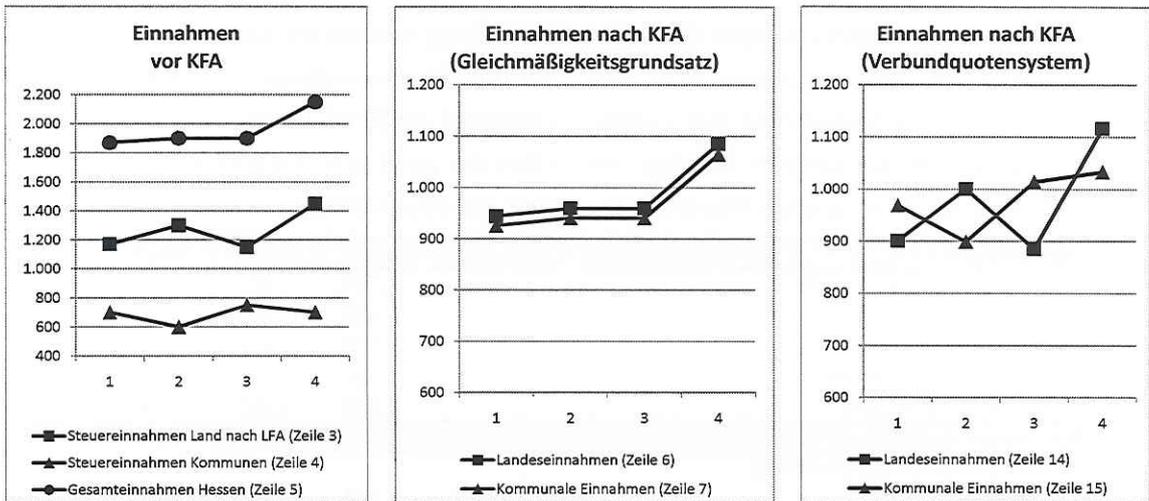


ABBILDUNG 4: WIRKUNG DES GLEICHMÄSSIGKEITSGRUNDSATZES UND DES FESTEN VERBUNDQUOTENSYSTEMS AUF DIE (FIKTIVE) EINNAHMENENTWICKLUNG DER LANDESEBENE UND DER KOMMUNALEN EBENE

Zu Beginn (Zeitpunkt 1) wird das Aufteilungsverhältnis der Gesamteinnahmen Hessens festgeschrieben. Hierbei stehen die zur Aufgabenerledigung notwendigen *Haushaltsausgaben* im Fokus.

Der kommunale Anteil an den Gesamteinnahmen wird als *Beteiligungsquote* bezeichnet. Sie soll sich an der *tatsächlichen* Aufgabenverteilung zwischen den Kommunen und der Landesebene orientieren. Mithin ist die *Beteiligungsquote* un-

Festlegung der Beteiligungsquote
anhand der Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene zum Zeitpunkt der Einführung des GMG

Revision der Beteiligungsquote
anhand statistischer Kriterien im gemeinsamen KFA-Beirat anfangs alle zwei Jahre

1

2

3

grundsätzlich **paralleler Verlauf** der Landesnettoeinnahmen und der kommunalen Gesamteinnahmen gemäß *Beteiligungsquote* durch **variable Verbundquote**

ABBILDUNG 5: PHASEN DER ANWENDUNG DES GLEICHMÄSSIGKEITSGRUNDSATZES (GMG)

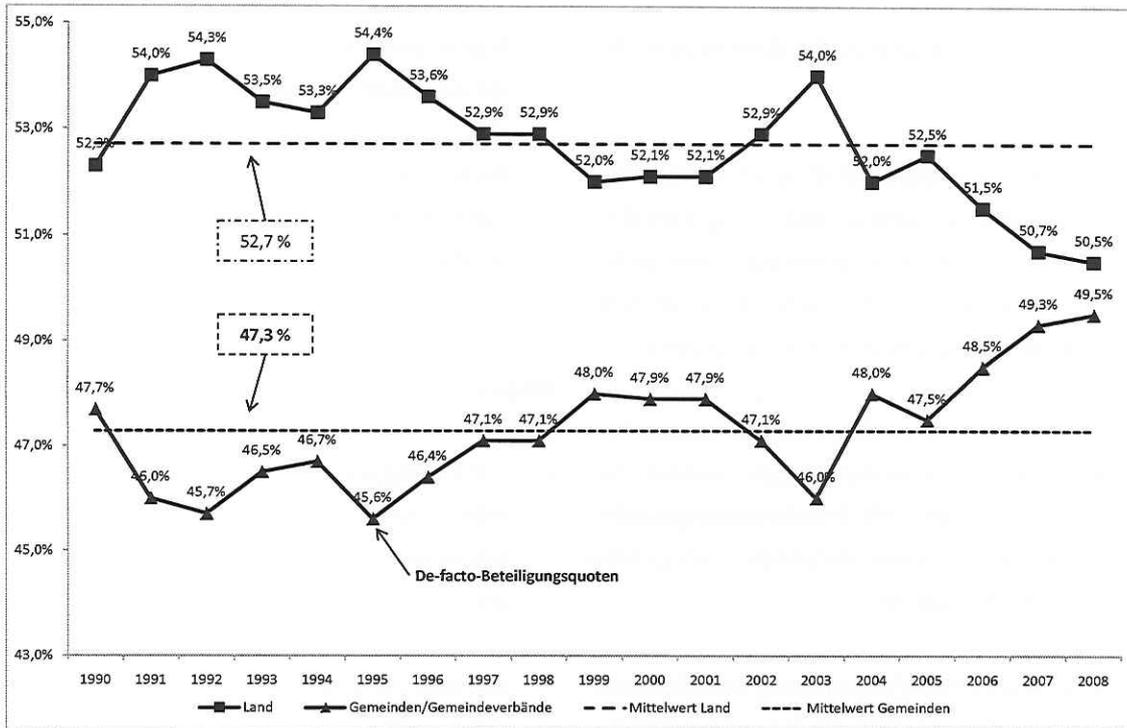


ABBILDUNG 6: ENTWICKLUNG DER ANTEILE VON LAND UND KOMMUNEN AN DEN IN HESSEN VERBLEIBENDEN STEUEREINNAHMEN SEIT 1990 IN PROZENT (DATEN: HMDf, DRUCKSACHE 18/1852)

ter Berücksichtigung entsprechender empirischer bzw. statistischer Erhebungen festzulegen.

Die Abbildung 6 gibt einen Hinweis darauf, in welcher Höhe die Beteiligungsquote in Hessen in etwa angesiedelt werden könnte. Die Darstellung zeigt zum anderen nochmals, wie die tatsächliche Beteiligung der kommunalen Ebene an den Gesamteinnahmen des Landes Hessen in den vergangenen Jahren schwankte. Wir GRÜNE sehen dies kritisch. Wir wollen, dass die Beteiligungsquote von der tatsächlichen Aufgabenverteilung im Land abhängig ist und nicht davon wie sich die Einnahmen des Landes und der Kommunen *zueinander* entwickeln.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz führt zu einer gerechteren Aufteilung der Gesamteinnahmen des Landes Hessen. Trotz allem bleiben die finanziellen Ressourcen des Staates begrenzt. Deshalb ist bei der Aufgabenverteilung natürlich

die Frage zu beantworten, welche unabdingbaren Dienstleistungen von öffentlicher Seite erbracht werden sollen und welche Standards für öffentliche Leistungen vorgegeben werden. Die Klärung dieser Fragen ergibt die Basis für die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen und damit für die Beteiligungsquote. (Die Frage „Welchen Staat wollen wir?“ wird eingehend in dem GRÜNEN Konzeptpapier „Hessens Weg aus der Schuldenfalle“ besprochen.)

Während der vereinbarten Geltungsdauer der Beteiligungsquote (Zeitraum 2) wird die Finanzausgleichsmasse Jahr für Jahr so festgelegt, dass die Beteiligungsquote der Kommunen an den hessischen Gesamteinnahmen konstant bleibt. D. h. die Entwicklung der Landesnettoeinnahmen und der kommunalen Gesamteinnahmen verläuft parallel. In dieser Phase werden ausschließlich Veränderungen bei den *Einnahmen* betrachtet. Entwicklungen bei den Haushalts-

ausgaben im Land und in den Kommunen bleiben außen vor.

Zum Revisionszeitpunkt (Zeitpunkt 3) findet die turnusgemäße Aufgaben- bzw. Ausgabenüberprüfung durch den KFA-Beirat statt. Ihm gehören kommunale Vertreter und Landesvertreter an. Die Beteiligungsquote wird angepasst, sofern sich die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde- und der Landesebene verschoben haben. Auch Kostenentwicklungen können berücksichtigt werden. Als Entscheidungsgrundlage dienen insbesondere statistische Kenngrößen und externe Gutachten.

In der ersten Zeit nach Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sollte die Revision der Beteiligungsquote im Zweijahresrhythmus erfolgen. Sobald sich das System eingespield hat, kann auf einen fünfjährigen Turnus umgestellt werden. Die Auswahl des Mechanismus für die Finanzverteilung zwischen dem Land und den Kommunen ist durch Abwägen der Vor- und Nachteile politisch zu entscheiden. Die nachfolgenden Vorteile sprechen für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Kommunen durch gemeinsames Interesse an steigenden Landesgesamteinnahmen.

- Beitrag zur Verstetigung der Kommunalfinanzen trotz schwankungsintensiver Gewerbesteuer.

Nachteile

- Die Festlegung der Beteiligungsquote bedarf erheblicher Untersuchungen, die letztendlich einer politischen Entscheidung unterliegen.
- Werden zwischen den Revisionszeitpunkten der Beteiligungsquote neue Aufgaben an die Kommunen übertragen, erfordert die in der Hessischen Verfassung verankerte Konnexität eine außerordentliche Änderung der Beteiligungsquote.

Vorteile

- Das vertikale Finanzgleichgewicht zwischen Land und Kommunen wird in der Balance gehalten.
- Die Berechenbarkeit der Ausgleichswirkungen vergrößert sich, da der Spielraum für finanzpolitische Willkür eingeschränkt wird.
- Höheres Maß an Fairness, Verständlichkeit und Transparenz.
- Verbesserte wirtschafts- und finanzpolitische Zusammenarbeit des Landes und der

2. STUFE: FINANZMASSENVERTEILUNG IN DER KOMMUNALEN EBENE

Kreisfreie Städte sind große Gebietskörperschaften, die Kreis- und Gemeindefunktionen wahrnehmen. Die Gesamtheit der kreisfreien Städte bildet den kreisfreien Raum. Namentlich sind dies Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden. Hiervon abzugrenzen ist der kreisangehörige Raum, der sich aus den verbleibenden kleineren Städten und Gemeinden sowie den Landkreisen zusammensetzt. Letzteren obliegen – unter anderem aus Gründen der Wirtschaftlichkeit – besonders aufwändige und ressourcenintensive sowie schwer teilbare Aufgaben. Beispiele hierfür sind die Schulträgerschaft und der ÖPNV.

Wir GRÜNE wollen uns deshalb dafür einsetzen, dass sich die Wahrnehmung von Kreisaufgaben durch die sieben genannten Städte nicht mehr verzerrend auf die Schlüsselzuweisungen des KFA auswirkt.

In der Gesamtschau sind die Aufgabenumfänge der kommunalen Gebietskörperschaftstypen kreisfreie Stadt, kreisangehörige Gemeinde und Landkreis ungleich ausgeprägt. Dies ist im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Schwächen des derzeitigen Kommunalen Finanzausgleichs

Entsprechend des derzeit geltenden § 7 FAG wird die Gesamtschlüsselmasse zu 20,1 Prozent auf den kreisfreien Raum und zu 79,9 Prozent auf den kreisangehörigen Raum aufgeteilt. Dieses Verhältnis entspricht in etwa den Bevölkerungsanteilen dieser Räume: In den fünf kreisfreien Städte Hessens leben zusammen 22,7 Prozent der Landesbevölkerung (ca. 1,4 Millionen Einwohner), während in den 21 Landkreisen insgesamt 77 Prozent der Hessinnen und Hessen leben (4,7 Millionen Einwohner).

Die Einwohnerzahl ist in der Finanzwissenschaft eine weithin akzeptierte Messgröße für den kommunalen Finanzbedarf. Somit erscheint dieser in der zweiten KFA-Verteilungsstufe (siehe

Exkurs: Sonderstatusstädte

Einen Sonderfall stellen die sieben Sonderstatusstädte in Hessen dar. Hierbei handelt es sich um Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim sowie Wetzlar. Diese kreisangehörigen Städte nehmen aus historischen Gründen selbst Kreisaufgaben wahr. Deshalb wird ihnen ein Ermäßigungsbetrag auf die Kreisumlage gewährt. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass die Finanzkraft der Kreise geschmälert wird. In der Folge erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen an den Kreis. Dies erscheint ungerechtfertigt, da die Ursache für die erhöhten Schlüsselzuweisungen gerade darin liegt, dass der Kreis durch die Sonderstatusstadt von einem Teil seiner Aufgaben entlastet wird.



ABBILDUNG 7: AUFTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE IM HAUSHALT 2009

Abbildung 2) angewandte Verteilungsschlüssel zunächst objektiv, nachvollziehbar und fair.

In Anbetracht der tatsächlichen Umsetzung laut Abbildung 7 stellt sich allerdings die Frage, ob diese Einschätzung tatsächlich zutrifft. Die an der Einwohnerzahl orientierte Gesamtschlüsselmasse beträgt nur circa 50 Prozent der Finanzausgleichsmasse. Der andere Teil wird maßgeblich mittels „Besonderer Finanzausweisungen“ und durch Zuweisungen für „Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen“ an die Kommunen weitergegeben. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern, ist Hessen in dieser Beziehung ein Spitzenreiter.

Nachfolgend sind die Verteilungskriterien dieser Zweckzuweisungen aufgeführt.

Die Besonderen Finanzausweisungen sind an folgende Maßstäbe geknüpft: Schülerzahlen, Kosten von Grundschulbetreuungsangeboten, Sozialhilfebelastung, Kosten der örtlichen Jugendhilfe, Kosten von kinder-, jugend- und familienbezogenen Maßnahmen und Projekten, ÖPNV-Belastungen, Verluste aus Theaterbetrieb, Ausgaben für Bibliotheken, Museen und Musikschulen, Straßenbaulasten, Belastungen aufgrund des Heilkurort-Status.

Von den Zuweisungen für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen wird den Kommunen im Haushalt 2009 ein gutes Drittel als „Pauschale Investitionsförderung“ zugewiesen. Mit rund 40 Prozent werden kommunale Krankenhäuser bezuschusst. Etwas mehr als ein Fünftel sind „Allgemeine Investitionszuweisungen“, die auf spezifische Maßnahmen gerichtet sind. Im Haushalt 2009 sind in diesem Bereich beispielsweise Mittel für den Bau kommunaler Straßen, den Hochwasserschutz und Abwasseranlagen sowie Zuwendungen für den ÖPNV budgetiert.

Es drängt sich die Frage auf, ob das Verteilungs-

ergebnis, das durch diese Vielzahl von Schlüsseln erreicht wird, noch immer als nachvollziehbar und fair bezeichnet werden kann. Im Einzelnen sind folgende Kritikpunkte hervorzuheben:

- Es liegen Überschneidungen bzw. unscharfe Abgrenzungen zwischen den speziellen Verteilungskriterien vor. Dies führt zu dem Risiko, dass die Zielerreichung nicht der politischen Verteilungsentention entspricht.
- Die Abkopplung von 50 Prozent der Finanzausgleichsmasse vom Verteilungsschlüssel „Einwohner“, kann dazu führen, dass die regionale Streuung der KFA-Mittel unverhältnismäßig stark von der geographischen Einwohnerverteilung abweicht.
- Die Bindung der Hälfte der Finanzausgleichsmasse an sehr feingliedrige zweckbezogene Verteilungskriterien schränkt die kommunale Selbstverwaltung in nicht zu vernachlässigendem Umfang ein. Dies kann zur Folge haben, dass sich Kommunalpolitiker für Teilbereiche der Kommunalpolitik nicht verantwortlich fühlen – wird darüber doch maßgeblich in der Landeshauptstadt entschieden. Dies ist der Motivation abträglich, nach den besten Lösungen für die örtlichen Herausforderungen zu suchen. Ferner kommen die Vorteile dezentraler Entscheidungen in den Kommunen (Problem- und Bürgernähe) aufgrund des Volumens zentral bestimmter Zweckzuweisungen nicht bestmöglich zum Tragen. Grundsätzlich haben wir GRÜNE großes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Ihre Stärkung bedeutet allerdings auch eine noch höhere Verantwortung vor Ort. Gleichzeitig ist die Aufgabe der Landespolitik, notwendige Veränderungsprozesse in

den Kommunen mittels Zweckzuweisungen anzustoßen.

- Die Kommunalpolitik kann nur über ungebundene Haushaltsmittel disponieren. Daraus folgt, dass krisenbedingte Einsparmaßnahmen umso heftiger auf einzelne kommunale Ausgaben durchschlagen, je mehr Finanzmittel in den kommunalen Haushalten zweckgebunden sind.
- Die Bindung signifikanter KFA-Mittel an Investitionsausgaben kann in den Kommunen Mitnahmeeffekte hervorrufen. Der Wille, die an Investitionszwecke gebundenen KFA-Mittel im Wettbewerb mit anderen Kommunen bestmöglich auszunutzen, kann die Betrachtung der investitionsbedingten Folgekosten überlagern.
- Durch den Abzug der gemeindeindividuellen Zweckzuweisungen vor der Grobaufteilung der Schlüsselmasse wird die dritte Verteilungsstufe in wesentlichen Umfang – 50 Prozent des KFA-Volumens – vor die zweite Stufe geschoben.

Wir GRÜNE wollen diese schwachstellenbehafte Finanzverteilung im hessischen KFA über die nachfolgend skizzierten Gestaltungsprinzipien korrigieren. Auch hier gilt, dass es nicht *die* objektiv richtige Gestaltungsalternative gibt. Vielmehr sind die Vor- und Nachteile einzelner Ausgestaltungen politisch gegeneinander abzuwägen.

Dimensionierung der Gesamtschlüsselmasse

Nach Überzeugung der GRÜNEN sollte die Gesamtschlüsselmasse in ihrer Dimensionierung

verlässlich sein und einen relevanten Teil der gesamten zur Verfügung stehenden KFA-Mittel (Finanzausgleichsmasse) beinhalten. Wir setzen uns dafür ein, den Vorabzug von Finanzmitteln für nichtinvestive Zweckzuweisungen maßvoll zu halten. Hinsichtlich der investiven Zweckzuweisungen, halten wir GRÜNE es für angemessen, diese aus den Teilschlüsselmassen zu speisen. Damit wird die Gefahr regionaler Ungleichverteilungen minimiert.

Bildung der Teilschlüsselmassen

Nachdem aus der Finanzausgleichsmasse die Gesamtschlüsselmasse berechnet wurde, ist diese aufgabengerecht zu verteilen. Diese Teilschlüsselmassenbildung ist von herausragender Bedeutung, da bei der gemeindeindividuellen Verteilung der KFA-Mittel in der dritten Verteilungsstufe (siehe Abbildung 2), nur das Geld zur Verfügung steht, welches den Töpfen zuvor zugeschlagen wurde.

Die gegenwärtige Aufgliederung der Schlüsselmasse auf drei Teilschlüsselmassen schränkt den Finanzausgleich zwischen den hessischen Kommunen unzweckmäßig ein. Dies zeigt sich insbesondere an der Teilschlüsselmasse des kreisfreien Raums, die nur auf die fünf Städte Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden verteilt wird. Aufgrund der geringen Stadtanzahl werden die Ausgleichslasten von „zu wenigen Schultern“ getragen, wenn sich die städtischen Steuereinnahmen *ungleichmäßig* entwickeln.

Dies zeigt folgendes Beispiel: Eine Stadt erleidet einen signifikanten Steuereinbruch wegen des Ausfalls eines großen Gewerbesteuerzahlers. In der Folge vergrößert sich die Lücke zwischen dem Finanzbedarf und der Steuerkraft dieser Stadt. Dies führt zu höheren Schlüsselzuwei-

sungen aus der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte. Damit stehen den verbleibenden vier Städten weniger Schlüsselzuweisungen zur Verfügung, auch wenn sich deren Finanzierungslücke (Bedarfsmesszahl minus Steuerkraftmesszahl) nicht verändert hat.

Wohlgemerkt: Der beschriebene Ausgleichsmechanismus ist eine erwünschte Wirkung des Kommunalen Finanzausgleichs; er soll die in der kommunalen Ebene vorhandenen Ungleichgewichte auszutariieren sowie Risiken streuen.

Analog zu einem Versicherungssystem ist allerdings wichtig, dass die Solidargemeinschaft groß genug ist, damit der Vorteil des einen nicht spiegelgleich der Schaden des anderen ist. Schließlich soll das Einnahmerisiko nicht getauscht, sondern verteilt werden.

Gegen eine eigene Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte spricht auch die wirtschaftliche Dominanz Frankfurts in Hessen. Steuerkraftänderungen in der Wirtschaftsmetropole wirken sich gravierend auf die anderen Städte in der Teilschlüsselmasse aus.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, zwei Teilschlüsselmassen zu bilden und zwar eine für *alle* Gemeinden (kreisfrei und kreisangehörig) sowie eine weitere für die Landkreise. Dieses (auch in Bayern praktizierte) Modell hat den Vorteil, dass der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden auf die breitestmögliche Basis gestellt wird. Vor allem der dominante Einfluss des Wirtschaftszentrums Frankfurt wird hierdurch bestmöglich abgefedert.

Grundsätzlich sollte sich das Größenverhältnis der beiden Teilschlüsselmassen an der tatsächlichen Aufgabenverteilung innerhalb der kommunalen Ebene ausrichten.

Eine Orientierung für das Größenverhältnis der beiden Teilschlüsselmassen gibt § 7 FAG. Danach hat die Landkreisschlüsselmasse einen Anteil von 34,2 Prozent an der Gesamtschlüsselmasse. Somit könnte der Anteil der Teilschlüsselmasse für alle Gemeinden bei 65,8 Prozent liegen.

Bei der Bewertung der derzeitigen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse ist zu beachten, dass diese aktuell nur circa 50 Prozent der Finanzausgleichsmasse beträgt. Somit ist diese Aufteilung auf jeden Fall nochmals empirisch anhand der tatsächlichen Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden und den Landkreisen zu verifizieren. In dem Zwei-Teilschlüsselmassen-Modell werden die Kosten, welche den kreisfreien Städten durch die Wahrnehmung von Kreisaufgaben entstehen, in der dritten Verteilungsstufe (siehe Abbildung 2) über einen Nebenansatz für kreisfreie Städte berücksichtigt. Diese Verfahrensweise bringt größere Transparenz in den hessischen KFA, da nunmehr *die tatsächliche* Einwohnergewichtung der kreisangehörigen und der kreisfreien Städte *direkt* miteinander vergleichbar ist.

Exkurs: Alternativmodell zur Bildung von Teilschlüsselmassen

Die von uns GRÜNEN favorisierte Integration der Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte in eine Teilschlüsselmasse für alle Gemeinden ist nicht die einzige Gestaltungsalternative.

So gibt es beispielsweise auch Modelle, bei denen eine Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben und eine Teilschlüsselmasse für Landkreisaufgaben gebildet werden. Die kreisfreien Städte werden in diesem Fall aus diesen beiden Töpfen gespeist – und zwar in unterschiedlichem Umfang. Hierbei besteht die Herausforderung darin, zu bestimmen, in welcher Höhe der Finanzbedarf einer kreisfreien Stadt auf Gemeindeaufgaben bzw. auf Kreisaufgaben zurückzuführen ist. Dies zu ermitteln, ist nach unserer Auffassung sehr aufwändig und darüber hinaus der Transparenz des kommunalen Finanzausgleichs abträglich.

**KONZEPTE FÜR HESSEN:
MIT GRÜN GEHT'S BESSER**

3. STUFE: FINANZVERTEILUNG AUF DIE EINZELNEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

Gegenstand der dritten Stufe im KFA-System ist die Verteilung der Finanzmittel einer Teilschlüsselmasse auf einzelne Gebietskörperschaften.

Schwächen des derzeitigen kommunalen Finanzausgleichs

In Hessen führt das historisch gewachsene System der Verteilung unter den Gebietskörperschaften zu nicht mehr zeitgemäßen Verwerfungen. Die Einwohner werden in Abhängigkeit zur Größe der Kommune unterschiedlich gewichtet. Diese sogenannte „Einwohnerveredelung“ erfolgt stufenförmig und führt bei Verlusten weniger Einwohner zu ungerechtfertigten Sprüngen der Schlüsselzuweisungen. Hinzu kommt das die zusätzlichen Aufgaben der Mittelzentren nicht mehr zutreffend berücksichtigt werden. Diese Schieflage gilt es zu beseitigen.

Das Zwei-Säulen-Modell zur Ermittlung des Finanzbedarfs

Deshalb soll der bestehende Ermittlungsmechanismus mithilfe des Zwei-Säulen-Modells weiterentwickelt werden.

Die Anzahl der Einwohner als Fundament

Wie Abbildung 8 zeigt, ist der Finanzbedarf einer Kommune grundsätzlich von der Anzahl der Einwohner abhängig. Eine Kommune benötigt somit umso mehr Geld je mehr Einwohner sie hat. Bei der Bemessung des Finanzbedarfs an der Anzahl der Einwohner sind die Effekte des demografischen Wandels zu berücksichtigen. Nimmt in dessen Folge die Bevölkerung auf dem Land ab und in der Stadt zu, so folgen diesem Bevölkerungsstrukturwandel automatisch die KFA-Mittel.

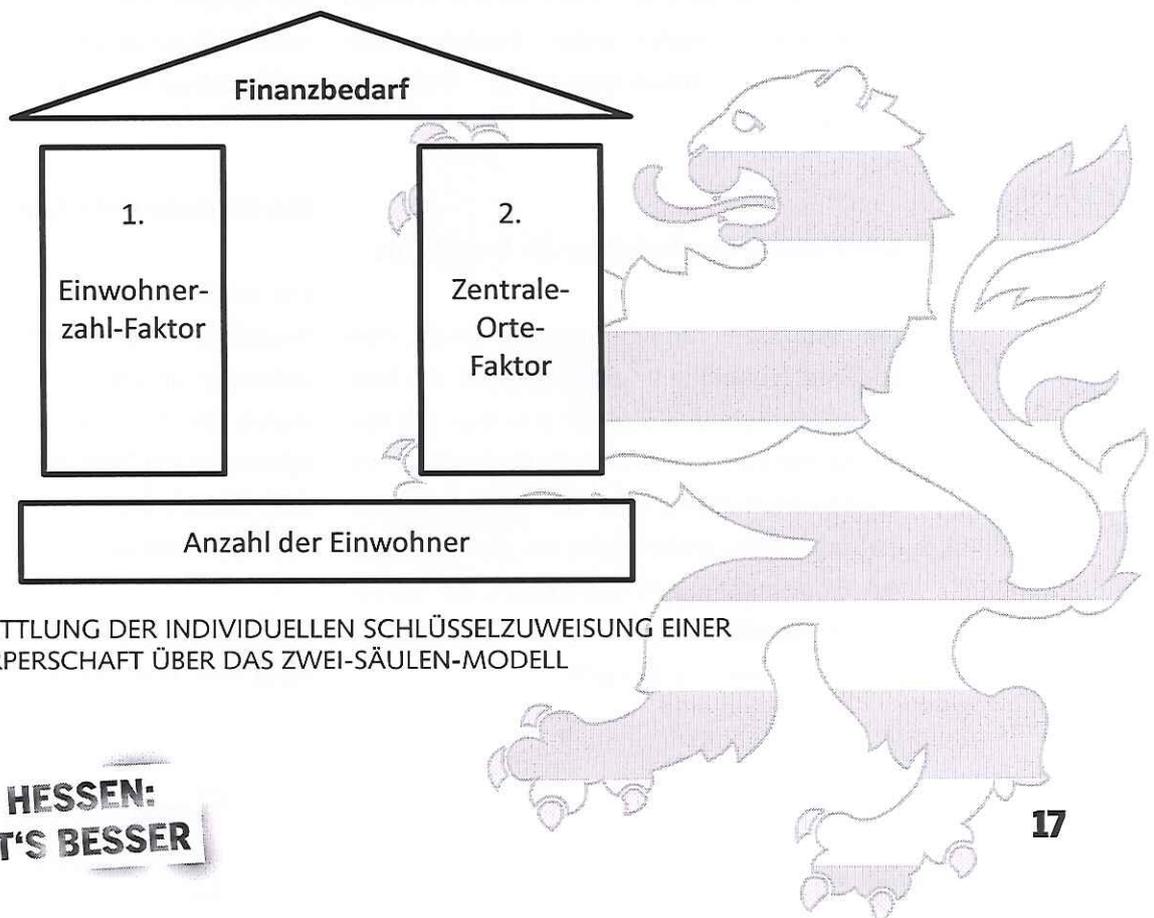


ABBILDUNG 8: ERMITTLUNG DER INDIVIDUELLEN SCHLÜSSELZUWEISUNG EINER GEBIETSKÖRPERSCHAFT ÜBER DAS ZWEI-SÄULEN-MODELL

Dies erscheint zunächst sinnvoll, da den Zuzugsstädten höhere Kosten für den ÖPNV, die Kinderbetreuung, die Schulen oder im Sozialbereich entstehen. Der skizzierte Vorteil ist zugleich der Nachteil dieses allgemein anerkannten Verteilungsschlüssels: Da dem ländlichen Raum bei der erwarteten Bevölkerungsabnahme der Geldhahn mehr und mehr abgedreht wird, würde der eintretende Attraktivitätsverlust durch den KFA weiter verstärkt. Nicht zuletzt ist eine finanzielle Schiefelage der von der Abwanderung stark betroffenen Kommunen zu erwarten.

Die vorgenannten negativen Wirkungen des demografischen Wandels wollen wir durch Übergangshilfen abfedern. Notwendige Anpassungsprozesse sollen mittels Zweckzuweisungen unterstützt und besondere Härten über entsprechende Bedarfszuweisungen abgemildert werden (siehe Abschnitt: „Anpassungsprozesse an den demografischen Wandel finanzieren“ auf Seite 19).

Bei näherer Betrachtung sind jedoch weitere Nebenbedingungen zu beachten, die den Finanzbedarf beeinflussen. Ihnen wird in unserem Modell mit den beiden Säulen „Einwohnerzahl-Faktor“ und „Zentrale-Orte-Faktor“ Rechnung getragen.

Der Einwohnerzahl-Faktor als erste Säule

Die erste Säule berücksichtigt den Effekt, dass ab einer bestimmten Gemeindegröße die Kosten *pro* Einwohner ansteigen. Dies lässt sich beispielsweise durch erhöhte Anforderungen an die Straßenunterhaltung oder den ÖPNV erklären. Außerdem sind große Städte mit ganz besonderen Problemstellungen konfrontiert, die spezialisierte Dienstleistungen erfordern. Ein Beispiel hierfür sind Suchtberatungen.

In der Folge ist der Wert eines einzelnen Einwohners umso höher zu gewichten je bevölkerungsreicher eine Kommune ist. Die Gewichtung erfolgt in Form einer *stufenlosen* Progression.

Auf der anderen Seite wirkt der in der Wissenschaft als J-förmig charakterisierte Verlauf der Pro-Einwohner-Kosten auch auf Kommunen mit besonders geringer Siedlungsdichte. Da die mit einigen Aufgaben verbundenen Kosten einen bestimmten Sockel nicht unterschreiten können, ergeben sich auch bei besonders dünn besiedelten Kommunen höhere Pro-Einwohner-Kosten als dies bei einer optimalen Stadtgröße der Fall wäre. Beispiele hierfür sind die Schülerbeförderung, die Straßenunterhaltung oder das Rettungswesen. Der Einwohnerzahl-Faktor sollte auch diesen Effekt berücksichtigen, soweit er nicht durch entsprechende Bedarfszuweisungen aufgefangen wird.

Ferner ist bei der Ausgestaltung des Einwohnerzahl-Faktors darauf zu achten, dass er nur die höheren Pro-Einwohner-Kosten größerer Gemeinden kompensiert. Höhere Standards bei den öffentlichen Leistungen großer Gemeinden sollen sich auf deren eigene Finanzkraft gründen und nicht auf KFA-Transfers.

Der Zentrale-Orte-Faktor als zweite Säule

Die zweite Säule berücksichtigt schließlich den finanziellen Mehrbedarf aufgrund der Wahrnehmung überörtlicher Funktionen. Abhängig davon, ob die Kommune Mittelzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums oder Oberzentrum ist, wird ihre Einwohneranzahl mit einem Zentrale-Orte-Faktor gewichtet.

Durch die stärkere Verknüpfung der Raumplanung mit dem kommunalen Finanzausgleich

stellt sich das Land Hessen aktiv auf den demografischen Wandel ein.

Der Zentrale-Orte-Faktor sollte eine *signifikante* Wirkung auf die Gewichtung eines Einwohners haben. Dadurch werden Städte mit überörtlicher Funktion deutlich besser gestellt als vergleichbar große, die keine zentralen Orte sind.

Nebenansätze für kreisfreie Städte

Kreisfreie Städte erledigen Gemeinde- und Kreisaufgaben in einer Einheit. Darüber hinaus erbringen sie Leistungen für das Umland, die über die Funktionen eines normalen Oberzentrums hinausgehen können. Ein Beispiel hierfür ist der Kulturbereich, dessen Kosten in der Regel von den einpendelnden Nutznießern nicht adäquat mitgetragen werden. Es ist somit offensichtlich, dass das (kreisfreie) Oberzentrum Frankfurt/Main sich erheblich von den (kreisangehörigen) Oberzentren Fulda oder Wetzlar unterscheidet. Die Mehrbelastung der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden ist über einen Nebenansatz zu berücksichtigen. Der Nebenansatz erhöht die bereits durch das Zwei-Säulen-Modell gewichtete Einwohnerzahl nochmals. Dadurch entfalten bereits kleinere Zuschlagsätze eine große Hebewirkung.

Die Höhe des Nebenansatzes für die kreisfreien Städte beträgt in Bayern beispielsweise 10 Prozent. Der entsprechende Wert für Hessen ist anhand sachlicher Kriterien zu ermitteln.

Ist eine Kommune durch zusätzliche individuelle Finanzbedarfe gekennzeichnet, denen die nach obigen Verfahren ermittelten Schlüsselzuweisungen nicht Rechnung tragen, so sind gegebenenfalls entsprechende Bedarfs- und Zweckzuweisungen vorzusehen. Grundsätzlich sind diese

Instrumente so sparsam wie möglich einzusetzen, da sie zu Lasten der Schlüsselmasse gehen.

Spezielle Gestaltungsherausforderungen der dritten Stufe

Ergänzend zu – und aufbauend auf – dem skizzierten Zwei-Säulen-Modell werden nachfolgend spezielle Gestaltungsherausforderungen erörtert.

Bessere Finanzausstattung von Mittelzentren im ländlichen Raum

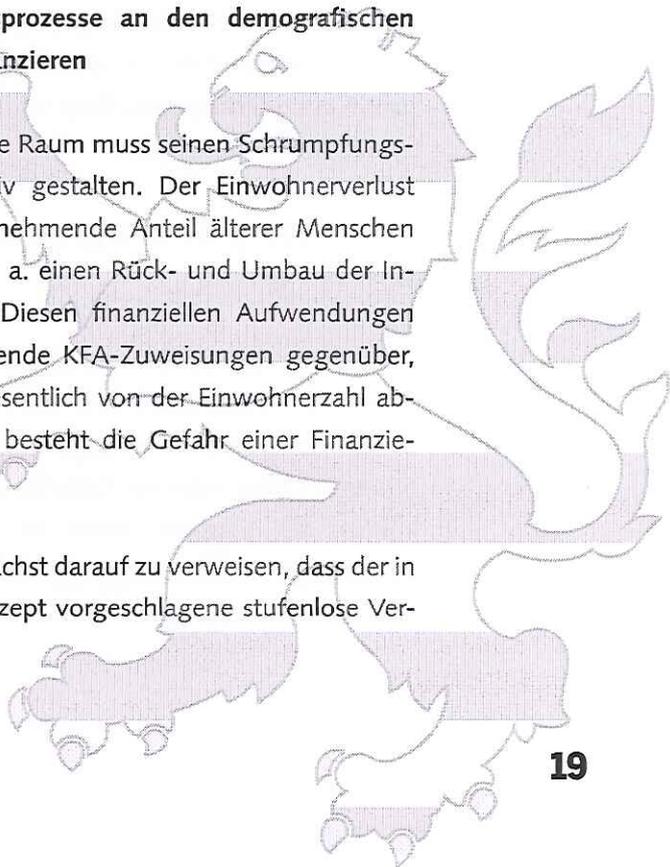
Die derzeitigen Regelungen zur Einwohnerveredelung und zur Zentralitätsvergütung benachteiligen kleine Mittelzentren im Vergleich zu ähnlich großen Gemeinden ohne Zentralitätsfunktion.

Aufgrund der Gewichtung der Einwohneranzahl einer Gemeinde mit dem Zentrale-Orte-Faktor (2. Säule) hat ein kleines Mittelzentrum einen höheren errechneten Finanzbedarf als ein gleich großer Ort ohne überörtliche Funktionen.

Anpassungsprozesse an den demografischen Wandel finanzieren

Der ländliche Raum muss seinen Schrumpfungsprozess aktiv gestalten. Der Einwohnerverlust und der zunehmende Anteil älterer Menschen erfordern u. a. einen Rück- und Umbau der Infrastruktur. Diesen finanziellen Aufwendungen stehen sinkende KFA-Zuweisungen gegenüber, da diese wesentlich von der Einwohnerzahl abhängen. Es besteht die Gefahr einer Finanzierungslücke.

Hier ist zunächst darauf zu verweisen, dass der in diesem Konzept vorgeschlagene stufenlose Ver-



lauf des Einwohnerzahl-Faktors (1. Säule) diesen Effekt glättet. Auf diese Weise werden unnötige Härten vermieden, die der im aktuellen Finanzausgleichsgesetz verankerte Stufenverlauf der Einwohnerveredelung provozieren würde.

Ferner ist denkbar, dass die durch den Bevölkerungsrückgang entstehende Finanzierungslücke temporär und an Hand von klar definierten Bedarfszuweisungen kompensiert wird. Darüber hinaus kann der Infrastrukturrückbau und -umbau durch spezielle zeitlich begrenzte Zweckzuweisungen unterstützt werden. Als Ergebnis des Rückbaus schließt sich die durch den Infrastrukturüberhang verursachte Finanzierungslücke, so dass die Bedarfszuweisungen abgebaut werden können.

Gerechte Finanzierung der überörtlichen Kulturangebote

Viele Oberzentren nehmen mit ihrem überregional wirkenden Kulturangebot einen wichtigen Versorgungsauftrag wahr. Folglich muss auch die Kulturfinanzierung durch eine Drittel-Finanzierung auf breite Schultern gelegt werden: 1/3 der Kosten trägt die Stadt, 1/3 wird über eine Kultur-Zweckzuweisung im KFA finanziert und 1/3 finanziert das Land außerhalb des KFA, damit eine Gleichbehandlung von Stadt- und Staatstheatern gesichert ist.

Gewährleistung eines angemessenen Sozialstrukturausgleichs

Kommunen mit einem hohen Anteil an sozial schwachen Einwohnern sind durch niedrigere Einnahmen benachteiligt (bspw. weniger Vollzahler bei Kitas oder im Kulturbereich). Ferner können die Ausgaben durch die notwendige Betreuungs- und Beratungsangebote oder auch den kommunalen Anteil an den Kosten der Un-

terkunft von Arbeitslosengeld II-Empfängern höher sein. Wir befürworten angemessene Bedarfszuweisungen für Kommunen mit einem – in Relation zum Landesdurchschnitt – besonders hohen Anteil Erwerbsloser.

Abundante Kommunen stärker in den KFA einbeziehen

Kommunen, deren errechneter Finanzbedarf kleiner als die errechnete Finanzkraft ist, werden als abundant bezeichnet. Diese Kommunen müssen von ihrer überschüssigen Finanzkraft im derzeitigen KFA-System nichts abgeben und bekommen zusätzlich noch Mindestschlüsselzuweisungen. Die Mindestschlüsselzuweisungen sind abzuschaffen, da es keinen Grund gibt, Kommunen mit hoher Finanzkraft zusätzlich Mittel aus dem KFA zur Verfügung zu stellen.

Wir GRÜNE wollen zusätzlich die Solidarität unter den hessischen Kommunen stärken. Dies kann durch eine teilweise Abführung der Abundanz zugunsten der Schlüsselmasse erreicht werden. Von dieser Maßnahme profitieren die finanzschwächeren Kommunen. Somit wird die *horizontale* Finanzausgleichswirkung intensiviert und der KFA insgesamt gerechter.

Der abzuführende Beitrag sollte unter Berücksichtigung der Umlageverpflichtungen so bemessen sein, dass die abundanten Kommunen die Schlüsselmasse in signifikanter Weise verstärken. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass es weiterhin Anreize sowohl der „Geberkommunen“ als auch der „Nehmerkommunen“ zur Sicherung oder Verbesserung ihrer Einnahmen gibt.

**KONZEPTE FÜR HESSEN:
MIT GRÜN GEHT'S BESSER**

Anreize zur Ausschöpfung des kommunalen Einnahmepotenzials schaffen

Die Kommunen haben geringe Anreize, ihre Einnahmen zu erhöhen, wenn die so erzielten Mehreinnahmen zu einer Kürzung der Schlüsselzuweisungen führen.

Wir GRÜNE wollen dem durch die Abschaffung der sogenannten „Finanzkraftgarantie“ entgegen wirken. Dadurch erhalten auch Kommunen mit geringer Finanzkraft einen Anreiz zur Erhöhung ihrer Steuereinnahmen. Sich ergebende Härten bei besonders steuerschwachen Gemeinden sind durch geeignete Maßnahmen aufzufangen.

SCHLUSSWORT

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut und erfordert eine verantwortungsvolle Landespolitik.

Wir GRÜNE sehen unsere politische Verantwortung darin, den hessischen KFA aus dem Zustand historisch gewachsener Undurchschaubarkeit und Ungerechtigkeit in ein zukunftsfestes Ausgleichssystem zu überführen. Dazu ist eine ganzheitliche Modernisierung das Mittel der Wahl.

Es ist selbstverständlich, dass die Wirkungen der in diesem Konzept unterbreiteten Gestaltungsvorschläge mittels Simulationen und Proberechnungen zu testen und aufeinander abzustimmen sind.

Wir sind uns ferner bewusst, dass jeder Systemwechsel Gewinner und Verlierer hervorbringt. Hier sehen wir unsere Verantwortung darin, entstehende Härten mittels *Übergangsregelungen* abzumildern.

Mit beidem wollen wir erreichen, dass die kommunale Selbstverwaltung gesichert und gestärkt wird.

Wir sind offen für Gespräche über die konkrete Ausgestaltung unseres Vorschlags und freuen uns über Anregungen und Verbesserungsvorschläge.



KONZEPTE FÜR HESSEN: MIT GRÜN GEHT'S BESSER

IHR DRAHT ZUR FRAKTION

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion im Hessischen Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

ZUSTÄNDIGE ABGEORDNETE

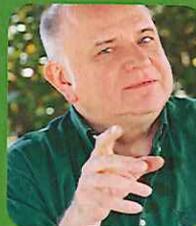
SIGRID ERFURTH



Stellv. Fraktionsvorsitzende
Sprecherin für Finanzen, Europa
und Schutz der Werra

Tel.: 0611/350-743
s.erfurth@ltg.hessen.de

FRANK KAUFMANN



Sprecher für Haushalt,
Finanzcontrolling,
Flugverkehr und Straßenbau

Tel.: 0611/350-747
f.kaufmann@ltg.hessen.de

ELLEN ENSLIN



Sprecherin für Kommunales und
Datenschutz

Tel.: 0611/350-620
e.enslin@ltg.hessen.de

MITARBEITER

DR. MICHAEL BUSS



Referent für Wirtschaft, Finanzen
und Wohnungspolitik

Tel.: 0611/350-596
m.buss@ltg.hessen.de

DR. MARKUS BEYERSDORFF



Berater neue Verwaltungs-
steuerung/Doppik

Tel.: 0611/350-583
m.beyersdorff@ltg.hessen.de

www.gruene-hessen.de

**BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN**

LANDTAGSFRAKTION HESSEN

