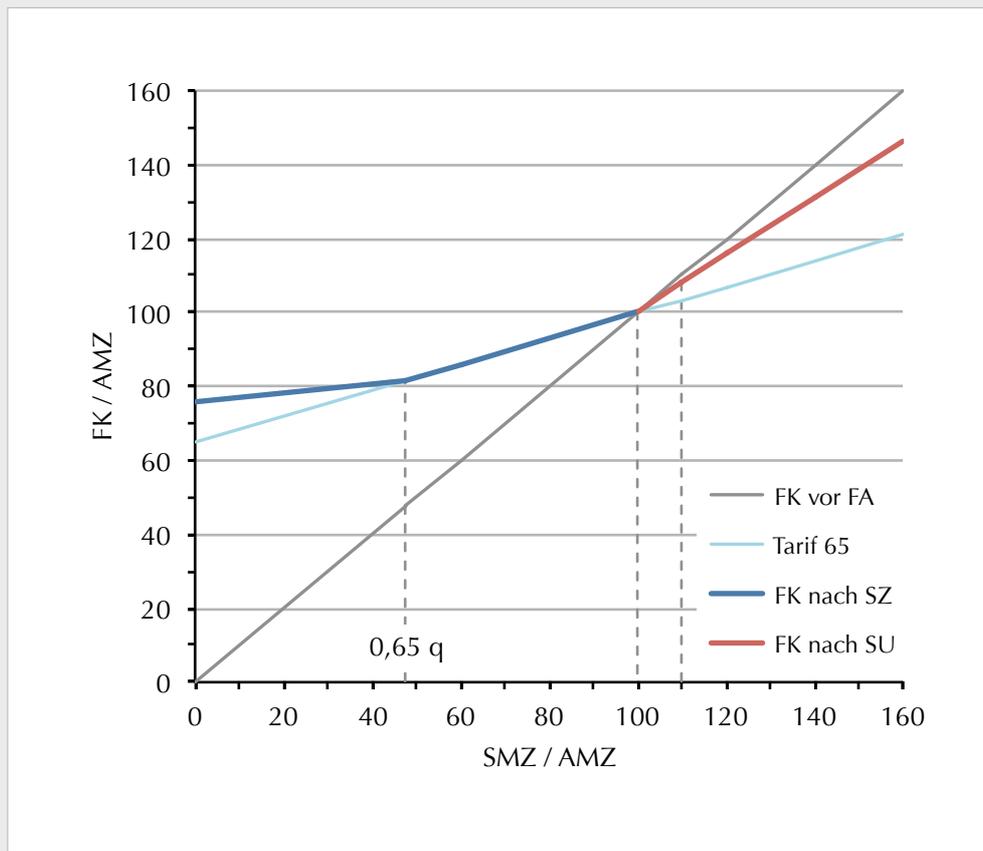


Wolfgang Scherf

Der Ausgleichstarif im hessischen KFA 2016

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Wolfgang Scherf

Der Ausgleichstarif im hessischen KFA 2016

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen wurde zum 1.1.2016 umfassend reformiert¹. Im Fokus stand vor allem die Finanzausgleichsmasse und ihre Verteilung auf die kommunalen Gruppen. Das Verbundsystem wurde durch ein recht komplexes bedarfsorientiertes Verfahren ersetzt, das die Ausgleichsansprüche der Gemeinden im Verhältnis zum Land und untereinander neu ausbalanciert. Darauf wird im Folgenden nicht eingegangen². Die Überlegungen widmen sich vielmehr allein der Frage, in welchem Maße die Differenzen zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf im neuen System ausgeglichen werden. Sie erstrecken sich somit auf die Schlüsselzuweisungen für finanzschwache und die Solidaritätsumlage für finanzstarke Gemeinden.

1. Schlüsselzuweisungen

Das neue Finanzausgleichsgesetz (FAG) differenziert auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden (§ 17) und der kreisfreien Städte (§ 23) zwischen den Schlüsselzuweisungen A und B:

- Kommunen, „bei denen der Quotient aus der Steuerkraftmesszahl und dem Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Gesamtansätze ... erreicht, erhalten vorweg einen anteiligen Steuerkraftausgleich (Schlüsselzuweisung A). Dieser beträgt 65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten, vervielfacht mit dem Gesamtansatz der ausgleichsberechtigten“ kommunalen Gebietskörperschaft (§ 17.2 bzw. § 23.2).
- Kommunen, „deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A niedriger ist als ihre Ausgleichsmesszahl, erhalten eine Zuweisung in Höhe von 65 Prozent der Differenz (Schlüsselzuweisung B)“ (§ 17.3 bzw. § 23.3).

¹ Vgl. Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23.7.2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 19 – 3. August 2015, S. 298-314.

² Vgl. zur Bewertung des neuen KFA-Modells: Stellungnahme der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen, Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Juni 2015, S. 15 ff.

Die Schlüsselzuweisungen A (SZA) beabsichtigen eine Vorwegauffüllung der Steuerkraft, während die Schlüsselzuweisungen B (SZB) die verbleibenden Differenzen zur Ausgleichsmesszahl zu 65 Prozent kompensieren. Für die Ermittlung der aufeinander aufbauenden Ausgleichszahlungen werden allerdings unterschiedliche Bezugsgrößen verwendet: der Gesamtansatz für die Schlüsselzuweisungen A und die Ausgleichsmesszahl für die Schlüsselzuweisungen B. Dies trägt gewiss nicht zur Transparenz des Ausgleichstarifs bei, zumal sich die Bezugsgrößen leicht vereinheitlichen ließen.

1.1 Schlüsselzuweisungen A

Das Produkt aus dem Gesamtansatz einer Gemeinde (GA) und dem für alle Gemeinden gleichen Grundbetrag (GB) entspricht der Ausgleichsmesszahl einer Gemeinde (AMZ). Analog dazu resultiert die Summe der Ausgleichsmesszahlen (AMZ^o) aus der Summe der Gesamtansätze (GA^o) multipliziert mit dem einheitlichen Grundbetrag:

$$(1) \quad AMZ = GA \times GB \quad \text{bzw.} \quad AMZ^o = GA^o \times GB$$

Schlüsselzuweisungen A erhalten Kommunen, deren Quotient aus Steuerkraftmesszahl (SMZ) und Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen (SMZ^o) und der Summe der Gesamtansätze aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht:

$$(2) \quad SMZ / GA < 0,65 \, SMZ^o / GA^o$$

Division beider Seiten der Ungleichung durch den Grundbetrag:

$$(3) \quad SMZ / (GA \times GB) < 0,65 \, SMZ^o / (GA^o \times GB)$$

führt zu:

$$(4) \quad SMZ / AMZ < 0,65 \, SMZ^o / AMZ^o \quad \text{bzw.} \\ SMZ < 0,65 \, q \, AMZ \quad \text{mit} \quad q = SMZ^o / AMZ^o$$

Schlüsselzuweisungen A werden also gezahlt, wenn die Steuerkraftmesszahl kleiner ist als die Ausgleichsmesszahl multipliziert mit 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Ausgleichsmesszahlen.

Nach den Daten des Hessischen Ministeriums der Finanzen beträgt der Quotient q im Jahr 2015 etwa 0,734 für kreisangehörige Gemeinden bzw. 0,715 für kreisfreie Städte³. Bei diesen Werten erhalten die kreisangehörigen Gemeinden Schlüsselzuweisungen A,

³ Die Angaben dienen der Illustration. Infolge der veränderten Bedarfsmessung dürften sich für 2016 andere Werte ergeben. Die Systematik der weiteren Überlegungen bleibt davon unberührt.

wenn ihre relative Steuerkraft geringer ist als ca. 47,7 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl. Für die kreisfreien Städte liegt der kritische Wert bei ca. 46,5 Prozent.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes beträgt der Steuerkraftausgleich via Schlüsselzuweisungen A „65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten vervielfacht mit dem Gesamtansatz“. Mit den beiden Quotienten scheinen SMZ/GA und SMZ°/GA° gemeint zu sein⁴. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr wird bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen A die Rechengröße 0,65 zweifach angewandt⁵:

$$(5) \quad SZA = 0,65 (0,65 SMZ^\circ/GA^\circ - SMZ/GA) GA$$

Das Hessische Ministerium der Finanzen verweist in diesem Kontext auf die Gesetzesbegründung: „Für besonders steuerschwache kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte wird eine neue Vorabzuweisung eingeführt. Unterschreitet ihre Steuerkraft 65% des Landesdurchschnitts ihrer Gruppe ..., bekommen sie vorab die Differenz zu 65% ausgeglichen“⁶. Nach Gleichung (5) erhält eine Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen A, wenn sie gerade den Grenzwert $SMZ/GA = 0,65 SMZ^\circ/GA^\circ$ erreicht. Zwischen Gemeinden, deren Steuerkraft noch unterhalb bzw. schon oberhalb des Schwellenwertes liegt, ist damit ein fließender Übergang gesichert.

Aus Gleichung (5) folgt unter Berücksichtigung des Zusammenhangs (1) zwischen Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz und Grundbetrag für $0 < SMZ < 0,65 q AMZ$:

$$(6) \quad SZA = 0,65 (0,65 q AMZ - SMZ) = 0,4225 q AMZ - 0,65 SMZ$$

In dieser Darstellung lässt sich der Charakter der Schlüsselzuweisungen A viel besser erkennen. Gemeinden, deren Relation zwischen Steuerkraft- und Ausgleichsmesszahl kleiner als 65 Prozent des Durchschnitts ist, erhalten Schlüsselzuweisungen A. Diese gleichen die Differenz zu 65 Prozent des Durchschnitts zu 65 Prozent aus⁷.

⁴ Eine durch den Gesetzestext nahe gelegte Berechnung der Schlüsselzuweisungen A gemäß der Formel $SZA = 0,65 (SMZ^\circ/GA^\circ - SMZ/GA) GA$ würde der Begrenzung des Empfängerkreises widersprechen. Die Schlüsselzuweisung A wäre für eine Gemeinde, die den Grenzwert $SMZ/GA = 0,65 SMZ^\circ/GA^\circ$ erreicht, nicht gleich Null, sondern läge bei $0,2275 (SMZ^\circ/GA^\circ) GA$. Hierdurch käme es in Verbindung mit den Schlüsselzuweisungen B zu einer Sprungstelle im Ausgleichstarif mit der Folge einer vom Landesgesetzgeber gewiss nicht beabsichtigten Übernivellierung zwischen Gemeinden, die noch Schlüsselzuweisungen A erhalten und solchen, die knapp über dem kritischen Wert liegen.

⁵ Diesen Hinweis verdanke ich Patrik Kraulich, dem stellvertretenden Leiter der Abteilung IV des HMDF.

⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Hessischer Landtag · 19. Wahlperiode · Drucksache 19/1853, S. 94.

⁷ Um Missverständnisse zu vermeiden und die tatsächlich angewandte Formel sowie die Ausgleichsfunktion der Schlüsselzuweisungen A im Gesetz klarer zu verankern, könnten die §§ 17.2 und 23.2 passender formuliert werden: „Gemeinden, deren Quotient aus Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl klei-

Danach verfügt eine steuerschwache Gemeinde über eine Finanzkraft (FKA) in Höhe ihrer Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisungen A:

$$(7) \text{ FKA} = \text{SMZ} + \text{SZA} = 0,4225 \text{ q AMZ} + 0,35 \text{ SMZ}$$

Die Schlüsselzuweisungen A garantieren für sich genommen eine Mindestfinanzkraft in Höhe von 42,25 Prozent des Quotienten q multipliziert mit der Ausgleichsmesszahl. Das wären bei $q \approx 0,734$ rund 31 Prozent der Ausgleichsmesszahl. Freilich sind dabei die Schlüsselzuweisungen B, die eine weitere Aufstockung der Finanzkraft bewirken, noch nicht berücksichtigt.

1.2 Schlüsselzuweisungen B

Schlüsselzuweisungen B erhalten Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisungen A niedriger ist als ihre Ausgleichsmesszahl. Auch diese Differenz wird zu 65 Prozent ausgeglichen. Für die Schlüsselzuweisungen B gilt im Fall einer steuerschwachen Gemeinde mit $0 < \text{SMZ} < 0,65 \text{ q AMZ}$:

$$(8) \text{ SZB} = 0,65 (\text{AMZ} - \text{SMZ} - \text{SZA}) = (0,65 - 0,274625 \text{ q}) \text{ AMZ} - 0,2275 \text{ SMZ}$$

Addition der Schlüsselzuweisungen A und B führt zu den gesamten Schlüsselzuweisungen einer steuerschwachen Gemeinde:

$$(9) \text{ SZ} = \text{SZA} + \text{SZB} = (0,65 + 0,147875 \text{ q}) \text{ AMZ} - 0,8775 \text{ SMZ}$$

Nach Schlüsselzuweisungen A und B verfügt eine relativ steuerschwache Gemeinde über eine Finanzkraft in Höhe von:

$$(10) \text{ FK} = \text{SMZ} + \text{SZ} = (0,65 + 0,147875 \text{ q}) \text{ AMZ} + 0,1225 \text{ SMZ}$$

Die Mindestfinanzkraft beträgt 65 Prozent zuzüglich 14,7875 Prozent des Quotienten q multipliziert mit der Ausgleichsmesszahl. Eine extrem finanzschwache kreisangehörige Gemeinde ($\text{SMZ} = 0$) erreicht (bei $q \approx 0,734$) in Hessen eine Mindestfinanzkraft von ca. 75,85 Prozent der Ausgleichsmesszahl.

Die eigene Steuerkraft wird den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen A und B erhalten, nach dem neuen Tarif nicht mehr zu 100 Prozent angerechnet. Eine Gemeinde, deren Steuerkraftmesszahl steigt, verliert per Saldo Schlüsselzuweisungen im Umfang

ner ist als der Quotient aus 65 Prozent der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Ausgleichsmesszahlen, erhalten vorweg eine Schlüsselzuweisung A zum anteiligen Steuerkraftausgleich. Die Schlüsselzuweisung A beträgt 65 Prozent der Differenz zwischen den beiden Quotienten, vervielfacht mit der Ausgleichsmesszahl der ausgleichsberechtigten Gemeinde“.

von 87,75 Prozent des Zuwachses. 12,25 Prozent kann sie behalten. Der Ausgleichstarif ist damit deutlich anreizfreundlicher als die herkömmliche Sockelgarantie.

Nach Überschreiten des Grenzwertes werden im Bereich $0,65 q \text{ AMZ} \leq \text{SMZ} < \text{AMZ}$ nur noch Schlüsselzuweisungen B gewährt:

$$(11) \text{ SZ} = 0,65 (\text{AMZ} - \text{SMZ}) = 0,65 \text{ AMZ} - 0,65 \text{ SMZ}$$

Die damit korrespondierende Finanzkraft beträgt:

$$(12) \text{ FK} = \text{SMZ} + \text{SZ} = 0,65 \text{ AMZ} + 0,35 \text{ SMZ}$$

Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen $0,65 q \text{ AMZ}$ und AMZ erhalten demnach eine Aufstockung in Höhe von 65 Prozent der Differenz zur Ausgleichsmesszahl. Ein Anstieg der eigenen Steuerkraft führt zu einer Grenzbelastung von 65 Prozent durch rückläufige Schlüsselzuweisungen. 35 Prozent des Zuwachses kann die Gemeinde vereinnahmen. Damit sind die Vorteile einer Erhöhung der Steuerkraft in diesem Bereich deutlich größer als darunter. Auch der neue Tarif reflektiert das unvermeidliche Spannungsverhältnis zwischen Mindestfinanzkraftgarantie und Anreizeffekten des kommunalen Finanzausgleichs.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die „Vorabzuweisung“ einen Teil der gesamten Schlüsselmasse absorbiert. Die Schlüsselzuweisungen A sind zwar gemäß Gleichung (5) unabhängig vom Grundbetrag. Eine höhere Summe der Schlüsselzuweisungen A infolge einer Vergrößerung des Empfängerkreises reduziert aber das Volumen der Schlüsselzuweisungen B und damit den Grundbetrag. Dies trifft nicht nur steuerstarke Gemeinden, sondern mindert bei gegebener Schlüsselmasse auch die gesamten Schlüsselzuweisungen der Gemeinden, die schon zuvor SZA-Empfänger waren.

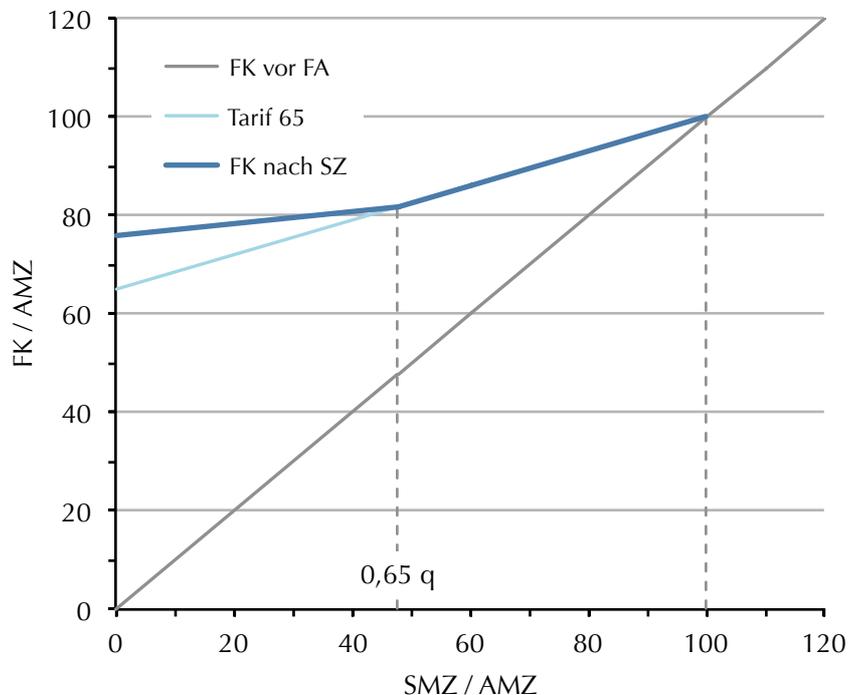
1.3 Ausgleichseffekte

Abbildung 1 stellt die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen in Hessen anhand der Finanzkraft nach Finanzausgleich dar. Bezugsgröße ist die Steuerkraft vor Finanzausgleich. Die durchgehende Relativierung mit der Ausgleichsmesszahl erlaubt einen Vergleich von Gemeinden unterschiedlicher Größe und finanziellen Gewichtes.

Der aus den Schlüsselzuweisungen A und B insgesamt resultierende Ausgleichstarif sorgt erwartungsgemäß für eine Aufstockung der Finanzkraft aller Gemeinden, deren Ausgleichsmesszahl ihre Steuerkraftmesszahl übersteigt. Die Ausgleichseffekte liegen in der ersten Tarifzone über denen eines linearen Tarifs mit einem Ausgleichsatz von 65

Prozent, wie er ohne Schlüsselzuweisungen A gelten würde. Die Differenz zwischen der grünen und der blauen Linie zeigt den Nettoeffekt der Schlüsselzuweisungen A.

Abbildung 1: Schlüsselzuweisungen



Hierbei ist zu beachten, dass die formale Regelung der Schlüsselzuweisungen A und B für finanzschwache Gemeinden den Auffülfefekt der Schlüsselzuweisungen A überzeichnet. Diese reduzieren rechnerisch das Volumen der „anschließend“ gewährten Schlüsselzuweisungen B:

$$(13) \quad SZB = 0,65 (AMZ - SMZ - SZA) = 0,65 (AMZ - SMZ) - 0,65 SZA$$

In einer Welt ohne Schlüsselzuweisungen A würden finanzschwache Gemeinden jedoch die vollen Schlüsselzuweisungen B erhalten:

$$(14) \quad SZB' = 0,65 (AMZ - SMZ) = SZB + 0,65 SZA$$

Aus dieser Sicht schrumpft die Vorweganhebung der Steuerkraft faktisch auf 35 Prozent der formal gewährten Schlüsselzuweisungen A:

$$(15) \quad SZA' = SZA - (SZB' - SZB) = SZA - 0,65 SZA = 0,35 SZA$$

Das Gewicht der Schlüsselzuweisungen A variiert mit der Relation zwischen der Summe aller Steuerkraftmesszahlen und Ausgleichsmesszahlen q . Wenn sich diese Grenze

nach oben verschiebt, kann sich der Kreis der Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen A erhalten, relativ zu den übrigen ausgleichsberechtigten Gemeinden vergrößern⁸.

Insgesamt ist der neue hessische Ausgleichstarif für die Schlüsselzuweisungen positiv zu bewerten. Es handelt sich um einen gebrochen-linearen Tarif mit zwei Zonen (Gleichung 9 und 11). Der marginale Ausgleichsatz beträgt in der ersten Zone 87,75 Prozent und sinkt in der zweiten Zone auf 65 Prozent. Dies ist kein schlechter Kompromiss zwischen Anreizaspekten und horizontalen Ausgleichszielen.

Weniger überzeugen kann die komplizierte Formulierung der gesetzlichen Bestimmungen. Die §§ 17 und 23 des FAG ließen sich stark vereinfachen:

„Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl unterschreitet, erhalten Schlüsselzuweisungen. Sie werden folgendermaßen ermittelt:

$$SZ = (0,65 + 0,147875 q) AMZ - 0,8775 SMZ \quad \text{für } SMZ < 0,65 q AMZ$$

$$SZ = 0,65 AMZ - 0,65 SMZ \quad \text{für } 0,65 q AMZ < SMZ \leq AMZ$$

SZ bezeichnet die Schlüsselzuweisungen, AMZ die Ausgleichsmesszahl, SMZ die Steuerkraftmesszahl und q den Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Ausgleichsmesszahlen“.

2. Solidaritätsumlage

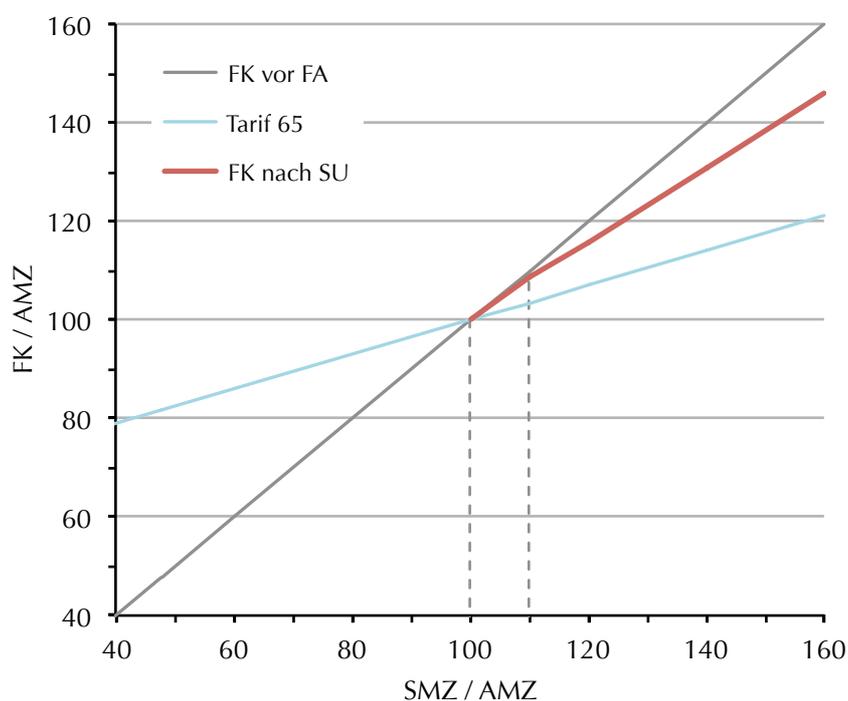
Neben der Neuregelung der Schlüsselzuweisungen sieht das neue FAG in den §§ 22 und 28 eine Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft vor. Die Auffüllung der Steuerkraft für Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl unterschreitet, wird damit ergänzt durch eine partielle Abschöpfung der Steuerkraft oberhalb der Ausgleichsmesszahl.

Auch dieser Sachverhalt wird im Gesetzestext ungeschickt formuliert. Dort heißt es: Von Gemeinden, „deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die ... als Schlüsselzu-

⁸ (1) Die Relation q kann infolge einer Erhöhung der Summe der Steuerkraftmesszahlen steigen. Um die gegebene Schlüsselmasse auszuschöpfen, muss in diesem Fall jedoch der Grundbetrag angehoben werden. Daher nehmen auch die Ausgleichsmesszahlen zu, was den Anstieg von q bremst. (2) Einen noch geringeren Einfluss auf q hat die Summe der Gesamtansätze. Wenn sie steigt, muss der Grundbetrag reduziert werden, um die gegebene Schlüsselmasse zu verteilen. Die Summe der Ausgleichsmesszahlen bleibt daher annähernd konstant. (3) Wenn Schlüsselmasse und Grundbetrag steigen, sinkt q infolge der wachsenden Summe der Ausgleichsmesszahlen. Zugleich wächst jedoch die Ausgleichsmesszahl jeder Gemeinde. Daher bleibt der Kreis der Gemeinden, die SZA erhalten, in diesem Fall unberührt.

weisung B verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl“. Schlüsselzuweisungen A fließen jedoch nur an Gemeinden, bei denen gilt: $SMZ < 0,65 \cdot q \cdot AMZ$. Solche Gemeinden können niemals abundant sein. Infolgedessen erstreckt sich die Solidaritätsumlage (SU) einfach nur auf Gemeinden, „deren Steuerkraftmesszahl höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl“⁹.

Abbildung 2: Solidaritätsumlage



Für abundante Gemeinden gilt ein gebrochen-linearer Abschöpfungstarif (Abbildung 2). In der ersten Zone wird die abundante Steuerkraft nur mit 15 Prozent belastet:

$$\begin{aligned}
 (16) \quad SU &= 0,15 \cdot SMZ - 0,15 \cdot AMZ && \text{für } AMZ < SMZ \leq 1,1 \cdot AMZ \\
 FK &= 0,85 \cdot SMZ + 0,15 \cdot AMZ
 \end{aligned}$$

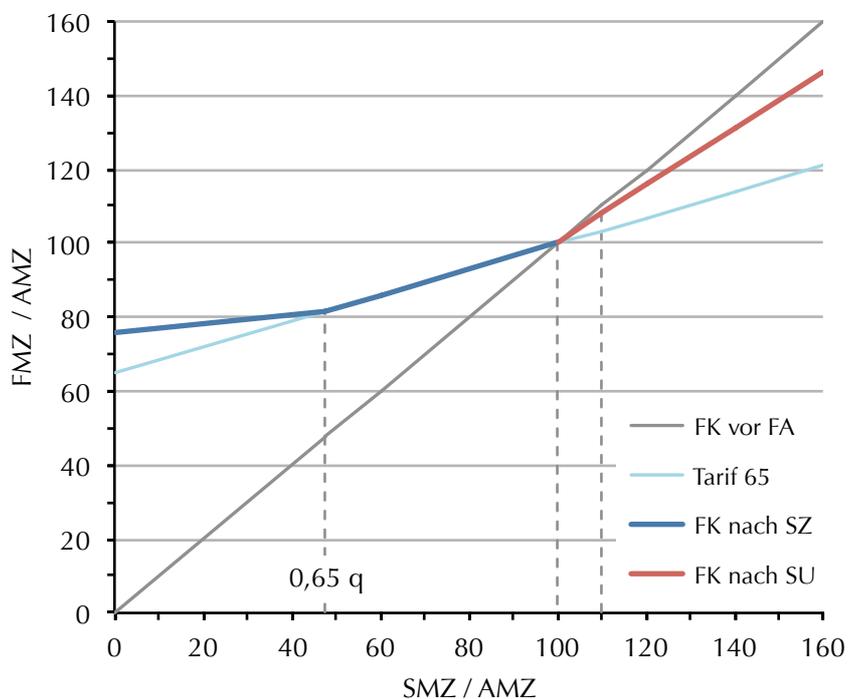
⁹ Theoretisch könnten die Voraussetzungen für Abundanz ($AMZ < SMZ$) und für Schlüsselzuweisungen A ($SMZ < 0,65 \cdot q \cdot AMZ$) zugleich erfüllt sein: $AMZ < SMZ < 0,65 \cdot q \cdot AMZ$. Die Erfüllung dieser Bedingung impliziert $q > 1/0,65$. Allerdings müsste die Summe der Steuerkraftmesszahlen dann die Summe der Ausgleichsmesszahlen um ca. 54% übersteigen, was praktisch ausgeschlossen werden kann. Im Übrigen wäre die Zahlung von Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf übersteigt, finanzausgleichspolitisch widersinnig. Dies lässt die Orientierung am Durchschnittswert q fraglich erscheinen. Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.

An der Obergrenze dieser Zone gilt $SMZ = 1,1 \text{ AMZ}$ und $SU = 0,015 \text{ AMZ}$. Die Finanzkraft nach Finanzausgleich beläuft sich auf $FK = SMZ - SU = 1,085 \text{ AMZ}$. In der darauf folgenden Abschöpfungszone erhöht sich die Belastung auf 25 Prozent der Steuerkraft oberhalb von 1,1 AMZ. Insgesamt gilt dort für die Solidaritätsumlage¹⁰:

$$(17) \quad \begin{aligned} SU &= 0,25 \text{ SMZ} - 0,26 \text{ AMZ} && \text{für } 1,1 \text{ AMZ} < \text{SMZ} \\ FK &= 0,75 \text{ SMZ} + 0,26 \text{ AMZ} \end{aligned}$$

Abbildung 2 illustriert die Ausgleichseffekte der Solidaritätsumlage wiederum anhand der Finanzkraft nach Finanzausgleich in Bezug zur Steuerkraft vor Finanzausgleich, jeweils relativiert mit der Gleichungsmesszahl. Die partielle Abschöpfung der abundanten Steuerkraft schließt sich unmittelbar an den Bereich an, bis zu dem Schlüsselzuweisungen gezahlt werden. Allerdings wird den steuerstarken Gemeinden viel weniger Steuerkraft entzogen als den finanzschwachen Gemeinden zugeführt wird. Der Abstand zwischen der roten und grünen Linie zeigt die Differenz im Vergleich zu einem linearen Tarif mit einer identischen Zuweisungs- und Abschöpfungsquote von 65 Prozent.

Abbildung 3: Der KFA-Tarif 2016



¹⁰ Gleichung (17) ergibt sich aus $SU = 0,015 \text{ AMZ} + [0,25 (\text{SMZ} - 1,1 \text{ AMZ})]$, wobei der erste Wert die Belastung aus der ersten Abschöpfungszone und der Wert in der eckigen Klammer die zusätzliche Belastung in der zweiten Abschöpfungszone darstellt.

Die Solidaritätsumlage erweitert den zweistufigen Zuweisungstarif durch einen ebenfalls zweistufigen Abschöpfungstarif zu einem vierstufigen Ausgleichstarif, der nicht nur Gemeinden mit einem ungedeckten Finanzbedarf einbezieht, sondern auch solche mit einer den Bedarf übersteigenden Finanzkraft (Abbildung 3). Die Ausgleichseffekte sind asymmetrisch, aber sie können im Vergleich mit einem kommunalen Finanzausgleich ohne Abundanzumlage durchaus als gerechter angesehen werden, zumal das Umlageaufkommen die Schlüsselmasse verstärkt. Erkauft wird die erweiterte Nivellierung durch eine höhere Grenzbelastung der abundanten Gemeinden, die bei einem Steuerkraftgewinn in der Spitze 25 Prozent davon durch die Umlage verlieren. Gemessen an den Grenzbelastungen der ausgleichsberechtigten Gemeinden, die zwischen 87,75 und 65 Prozent bei den Schlüsselzuweisungen verlieren, wenn ihre Steuerkraft steigt, ist dieser Effekt jedoch gewiss nicht zu beanstanden.

Auch die Solidaritätsumlage, die sachlich treffender als Abundanzumlage bezeichnet werden sollte, ließe sich gesetzlich in den §§ 22 und 28 klarer regeln:

„Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl überschreitet, zahlen eine Solidaritätsumlage. Diese wird folgendermaßen ermittelt:

$$\begin{array}{ll} \text{SU} = 0,15 \text{ SMZ} - 0,15 \text{ AMZ} & \text{für } \text{AMZ} < \text{SMZ} \leq 1,1 \text{ AMZ} \\ \text{SU} = 0,25 \text{ SMZ} - 0,26 \text{ AMZ} & \text{für } 1,1 \text{ AMZ} < \text{SMZ} \end{array}$$

SU bezeichnet die Solidaritätsumlage, SMZ die Steuerkraftmesszahl und AMZ die Ausgleichsmesszahl. Das Aufkommen fließt der jeweiligen Teilschlüsselmasse zu und wird als Schlüsselzuweisung B verteilt“.

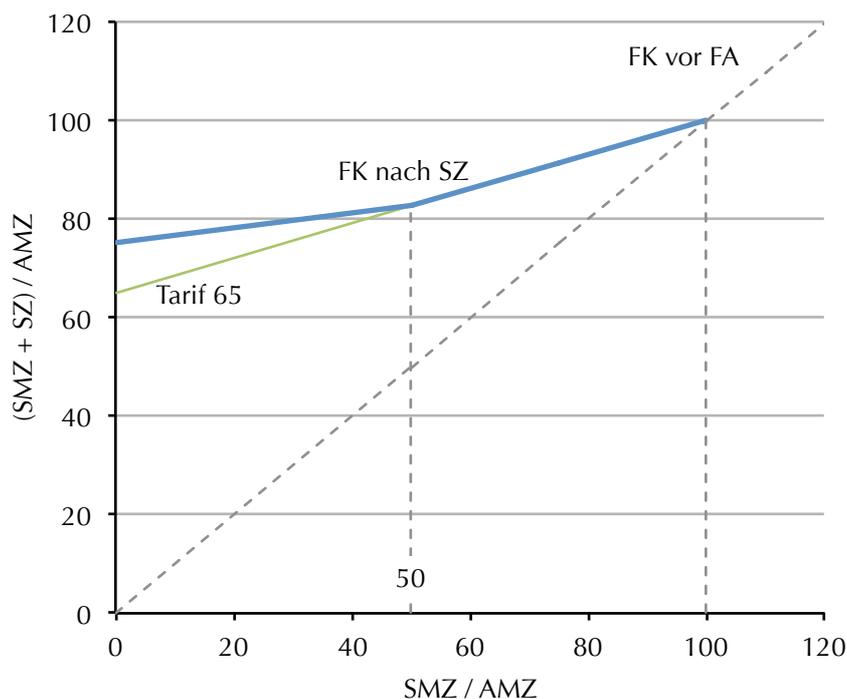
3. Eine Reformoption

Der hessische KFA-Tarif 2016 kann in seiner Grundstruktur durchaus überzeugen. Er ist aber recht kompliziert und seine Ausgleichseffekte bleiben intransparent. Dieser Befund geht wesentlich auf die (implizite) Verwendung des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Ausgleichsmesszahlen zur Abgrenzung der Schlüsselzuweisungen A und B zurück. Es ist keineswegs ersichtlich, warum die Grenze zwischen Gemeinden, die eine zusätzliche Aufstockung ihrer Finanzkraft via SZA erhalten sollen, und solchen, die dem normalen Ausgleich via SZB unterliegen, abhängig von $q = \text{SMZ}^0 / \text{AMZ}^0$ sein soll. Die Grenze ist dadurch variabel und sie unterschei-

det sich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden.

Viel einfacher wäre es, die erste Tarifzone von der zweiten durch einen festen Prozentsatz der Ausgleichsmesszahl zu separieren. Dies lässt sich anhand einer 50-Prozent-Regel illustrieren, die nahe bei der heutigen Lösung liegt (Abbildung 4)¹¹. Der 65-Prozent-Ausgleichstarif würde dann für alle Gemeinden gelten, deren Steuerkraftmesszahl größer oder gleich 50 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl ist. Im Bereich darunter muss festgelegt werden, wie weit die zusätzliche Aufstockung gehen soll. Hierzu bedarf es einer Vorstellung über die Mindestfinanzkraft, die selbst einer mittellosen Gemeinde zugestanden werden soll. Sie wird im Folgenden mit 75 Prozent der Ausgleichsmesszahl angesetzt, was ebenfalls nahe bei der heutigen Lösung liegt.

Abbildung 4: Vorschlag zur Vereinfachung des KFA-Tarifs



Aus den Determinanten 0,75 AMZ als Mindestfinanzkraft, 0,5 AMZ als Grenze der Aufstockungszone und 0,65 als normaler Ausgleichsatz lässt sich ein gebrochen-linearer Tarif konstruieren, der beide Tarifzonen fließend verbindet:

¹¹ Wenn die Relation q im neuen System 2016 von den Daten für 2015 gravierend abweicht, ändern sich auch die Eckwerte eines theoretisch äquivalenten Ausgleichtarifs. Die hier verwendeten „griffigen“ Werte wären dennoch problemlos realisierbar, da der flexible Grundbetrag zu jedem Tarif eine Ausschöpfung der vorhandenen Schlüsselmasse ermöglicht.

$$(18) \quad \begin{aligned} SZ &= 0,75 \text{ AMZ} - 0,85 \text{ SMZ} && \text{für } 0 \leq \text{SMZ} < 0,5 \text{ AMZ} \\ SZ &= 0,65 \text{ AMZ} - 0,65 \text{ SMZ} && \text{für } 0,5 \text{ AMZ} \leq \text{SMZ} < \text{AMZ} \end{aligned}$$

Für die Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen würde gelten:

$$(19) \quad \begin{aligned} FK &= 0,75 \text{ AMZ} + 0,15 \text{ SMZ} && \text{für } 0 \leq \text{SMZ} < 0,5 \text{ AMZ} \\ FK &= 0,65 \text{ AMZ} + 0,35 \text{ SMZ} && \text{für } 0,5 \text{ AMZ} \leq \text{SMZ} < \text{AMZ} \end{aligned}$$

Dieser in Abbildung 4 dargestellte Tarif wäre bei fast gleichen Ausgleichseffekten formal wesentlich einfacher und transparenter als der KFA-Tarif 2016¹².

4. Fazit

Das hessische Finanzausgleichsgesetz ist hinsichtlich der tarifären Komponente ein Fortschritt gegenüber der bisherigen Lösung. Bei der Vergabe der Schlüsselzuweisungen werden die Anreize der Kommunen zur Pflege der eigenen Steuerquellen gestärkt, ohne die Ausgleichsintensität spürbar einzuschränken. Mit der Solidaritätsumlage werden die finanzstarken Kommunen besser in den Finanzausgleich integriert, so dass insgesamt eine ausgewogenere Balance zwischen Anreiz- und Gerechtigkeitsaspekten zustande kommt. Ein Manko der Reform ist freilich ihre unnötig komplizierte und für den Außenstehenden schwer nachvollziehbare Umsetzung. In dieser Hinsicht besteht Verbesserungspotential, das bei einer Überarbeitung des Gesetzes genutzt werden sollte.

¹² Eine modifizierte Abundanzumlage mit einem durchgehenden Abschöpfungssatz von 25 Prozent ließe sich leicht mit dem Schlüsselzuweisungstarif kombinieren und würde das System weiter vereinfachen.