

Glossar

Abundanz

Eine Gemeinde bzw. ein Landkreis sind abundant, wenn ihre Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl (siehe dort) die Ausgleichsmesszahl (siehe dort) übersteigt. Das bedeutet, der Ausgleichsbetrag, der ihnen im Rahmen der Schlüsselzuweisungen vor Anrechnung ihrer eigenen Deckungsmittel zusteht, ist bereits vollständig durch eigene Deckungsmittel gedeckt oder sogar überdeckt, so dass sie keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen mehr haben.

Angemessene Finanzausstattung

Das Land ist – über die finanzielle Mindestausstattung hinaus – zu einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen verpflichtet, die unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes steht.

Angemessenes Defizit

Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs basiert auf den saldierten Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen der hessischen Kommunen, die sich aus der in Produktbereiche gegliederten amtlichen Statistik (Jahresrechnungsstatistik) ergeben. Diese werden je Produktbereich in Gruppen miteinander vergleichbarer Kommunen einer Angemessenheitsprüfung unterzogen.

Ausgleichsmesszahl

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung an eine Kommune wird die Ausgleichsmesszahl mit der Steuerkraftmesszahl (siehe dort) verglichen. Die Ausgleichsmesszahl einer Kommune ergibt sich durch Multiplikation ihres Gesamtansatzes und des Grundbetrages. Aus dem Vergleich dieser Größe mit der eigenen Steuerkraft (siehe Steuerkraftmesszahl) und aus dem Ausgleichstarif (siehe dort) lässt sich die Höhe der individuellen Zuweisung berechnen.

Die Ausgleichsmesszahl bildet damit den Ausgleichsbetrag ab, der einer individuellen Kommune im Rahmen der Schlüsselzuweisungen vor Anrechnung ihrer eigenen Deckungsmittel zusteht, und kann daher als „horizontalen Bedarf“ aufgefasst werden. Dabei ist zu beachten, dass dieser nicht zwingend mit dem vertikal ermittelten Durchschnittsbedarf der jeweiligen Vergleichsgruppe übereinstimmen muss.

Ausgleichstarif

Im Rahmen der horizontalen Mittelverteilung wird für die einzelne Kommune die Differenz ihrer Ausgleichsmesszahl und ihrer Steuerkraftmesszahl in Höhe einer bestimmten Quote ausgeglichen. Im gegenwärtigen Recht beträgt der Ausgleichstarif 50 %.

Bedarf

siehe „Finanzbedarf der Kommunen“

Ergänzungsansatz

Um Sonderbedarfen Rechnung zu tragen, erhalten Kommunen, deren Belastung in einzelnen Bereichen vom Durchschnitt ihrer Untergruppe abweicht, Ergänzungsansätze, die je nach Ausgestaltung eine Höhergewichtung aller oder einiger ihrer Einwohner bewirken. Im Ergebnis ist ihr Gewicht bei der Mittelverteilung in Relation zu den übrigen Mitgliedern derselben Untergruppe erhöht.

Festansatz

Der Festansatz ist der vom Staatsgerichtshof zwingend vorgeschriebene Teil, der den Kommunen durch den KFA zufließen muss. Der Festansatz, der die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sichert, wird künftig jedes Jahr nach demselben Verfahren ermittelt. Auf die Gewährung dieses Betrags haben die Kommunen einen Rechtsanspruch.

Finanzausgleichsmasse

Diese umfasst das Gesamtvolumen der Mittel für den KFA. Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse ist bisher in § 2 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) geregelt. Daneben erhalten die Kommunen und andere Empfänger, die kommunale Aufgaben wahrnehmen, Zuschüsse und Zuweisungen außerhalb des FAG. Die Finanzausgleichsmasse beläuft sich – einschließlich der Spitzabrechnung und der Anpassungshilfen – im Jahr 2014 auf ein Rekordniveau von 4,04 Mrd. Euro.

Finanzbedarf der Kommunen

Um Ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Kommunen eine entsprechende finanzielle Ausstattung. Diese ist in Höhe der angemessenen Finanzausstattung vom Land zu decken, soweit die eigenen Einnahmen der Kommunen nicht ausreichen. Die Höhe des kommunalen Finanzbedarfs ermittelt der Finanzausgleichsgesetzgeber, wobei ihm ein weiter Beurteilungs- und Ermessenspielraum zukommt.

Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen

Das Land ist zu einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen verpflichtet, die es diesen ermöglicht, neben der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die finanzielle Mindestausstattung steht nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes.

Finanzkraft

Die Finanzkraft bemisst sich danach, wie viele Einnahmen aus eigener Kraft generiert werden. Eigene Einnahmen des Landes und der Kommunen sind im Wesentlichen die jeweiligen Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern sowie Umlagen der Gemeindeverbände. Hinzu kommen Landessteuern wie die Grunderwerbsteuer und auf Landkreisebene die Jagd- und die Fischereisteuer. Bei den Realsteuern können die Kommunen ihre Hebesätze selbst bestimmen. (Siehe Hebesatz). Um eine Vergleichbarkeit zu erreichen, setzt man diese Steuern mit einheitlichen (fiktiven) Hebesätzen an.

Finanzkraftzuschlag

Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung umfasst über die finanzkraftunabhängige Mindestausstattung hinaus auch eine Beteiligung an der Finanzkraft des Landes. Diesen Finanzkraftzuschlag können die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zur eigenen Schwerpunktsetzung bei den Pflichtaufgaben oder bei den freiwilligen Aufgaben einsetzen.

Freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgabe

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind all diejenigen Aufgaben und Leistungen der Kommunen, zu deren Erfüllung/Erbringung sie nicht auf Grund einer europarechtlichen, bundes- oder landesgesetzlichen Vorschrift unmittelbar verpflichtet sind. Für die Zuordnung als freiwillige Aufgabe ist es nicht ausschlaggebend, inwieweit eine Kommune diese selbst für notwendig bzw. für unverzichtbar hält. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind vor allem in den Bereichen Kultur, Sport, Kunst, Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr angesiedelt.

Garantiezuschlag

Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung ist so zu verstehen, dass sie in der Lage sein müssen, neben ihren Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen. Während sich der Bedarf für Pflichtaufgaben aus den angemessenen Defiziten auf Basis der statistisch erfassten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ermitteln lässt, erfolgt die Dotierung der Mittel, die für freiwillige Aufgaben benötigt werden, durch einen prozentualen Zuschlag auf die Ausgaben für Pflichtaufgaben.

Die Höhe dieses Aufschlags richtet sich nach den Defiziten bei den freiwilligen Aufgaben. Hierbei werden solche Aufgaben, denen im gesellschaftlichen Miteinander eine besondere Bedeutung zukommt – Sport, Kultur, Umweltschutz – so gewichtet, dass die Kommunen ihre bisherigen Leistungen im gewohnten Umfang weiterführen könnten.

Gesamtansatz

Der Gesamtansatz einer Kommunen ist die Summe aus ihrem Hauptansatz und der ihr gewährten Ergänzungsansätze.

Gesamtschlüsselmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird im Wesentlichen für Schlüsselzuweisungen, für Besondere Finanzausgleichsmasse und für Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen verwendet. Der Betrag, der den Kommunen insgesamt für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung steht, ist die Gesamtschlüsselmasse.

Grundbetrag

Der Grundbetrag ist ein Berechnungsfaktor, der dazu dient, die jeweilige Teilschlüsselmasse vollständig aufzubrechen. Mit seiner Hilfe wird sichergestellt, dass ausgehend von den zur Verfügung stehenden Mitteln jede einzelne Kommune anteilig so viel Geld erhält, wie ihr in Relation zu den übrigen Kommunen und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Steuerkraft zusteht. Für jede Gruppe (Teilschlüsselmasse) ergibt sich ein eigener Grundbetrag.

Hauptansatz

Zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl einer Kommune werden ihre Einwohner mit einem Prozentsatz gewichtet, der für alle bei der Bedarfsermittlung als vergleichbar eingestuft und daher derselben Untergruppe (z.B. kreisangehörige Grundzentren bis 50.000 Einwohner) zugeordneten Kommunen gleich ist. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kommunen einer Untergruppe bei der Mittelverteilung innerhalb ihrer Gruppe (z.B. kreisangehörige Gemeinden) das Gewicht erhalten, das ihrem Anteil an dem Gesamtbedarf in Relation zu den übrigen Untergruppen entspricht.

Hebesatz

Die Gemeinden bestimmen die Höhe ihrer Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer), indem sie auf gesetzlich definierte Steuergrundlagen, die durch das Finanzamt als Steuermessbetrag festgesetzt werden, den von ihnen festzusetzenden Hebesatz anwenden. Ebenso funktioniert das Prinzip bei der Kreisumlage, deren Hebesätze die Landkreise bestimmen.

Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs wird das Aufkommen der Realsteuern auf einheitliche Hebesätze (fiktive Hebesätze) nivelliert, damit der örtliche Hebesatz nur Wirkung für die betreffende Gemeinde selbst entfaltet und sich nicht im Rahmen des Ausgleichssystems auf andere Gemeinden auswirkt.

Horizontaler Finanzausgleich

Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse geht es um die Frage, in welcher Höhe die einzelne Kommune Zuweisungen vom Land („das Stück vom Kuchen“) erhält.

Kommunale Aufgabe

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können im Rahmen Ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich jede öffentliche Aufgabe übernehmen, die einen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft aufweist. Dies können beispielsweise Aufgaben der Daseinsvorsorge oder der Gefahrenabwehr sein. Zu unterscheiden ist zwischen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben. Je nachdem, um welchen Aufgabentypus es sich handelt, sind die Kommunen freier oder weniger frei im Hinblick auf die zu verwirklichenden Standards. (Siehe „freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgabe“ und „Pflichtaufgabe“.)

Kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte

Neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden nehmen auch Dritte kommunale Aufgaben wahr (etwa in den Bereichen Wasser/Abwasser, ÖPNV, Soziales). Hierbei handelt es sich in der Regel um Zweckverbände, freie Träger, Vereine, öffentliche und private Unternehmen.

Kommunaler Finanzausgleich (KFA)

Dieser sichert die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden, Städte und Landkreise. Im Rahmen des KFA erhalten die Kommunen zur Erfüllung ihrer unterschiedlichen Aufgaben bestimmte finanzielle Leistungen des Landes. (Siehe „Horizontaler Finanzausgleich“ und „Vertikaler Finanzausgleich“.)

Kreisumlage

Die Landkreise erheben von ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage, soweit ihre sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen und die Leistungen aus dem KFA nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich zu erzielen.

Die Höhe der von einer kreisangehörigen Gemeinde zu entrichtenden Kreisumlage ergibt sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit dem vom Landkreis festgelegten Umlagesatz. Die Umlagegrundlage ergibt sich aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde. Die Sonderstatusstädte (siehe „Sonderstatusstadt“) erhalten dergestalt einen Rabatt bei der Kreisumlage, dass ihre Umlagegrundlagen nicht voll angesetzt werden.

Mindestausstattung

siehe „Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen“

Nivellierungshebesatz

Die bei der Bedarfsermittlung zu Grunde gelegten fiktiven Hebesätze (siehe Hebesatz) kommen im Rahmen der horizontalen Verteilung als Nivellierungshebesätze zur Anwendung. Sie bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. So haben Entscheidungen vor Ort keinen

unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Zuteilung der Schlüsselzuweisungen. Zudem wird der Anreiz erhöht, eigene Steuereinnahmen zu generieren, da diese, soweit sie auf Hebesätze zurückzuführen sind, die die Nivellierungshebesätze übersteigen, nicht auf die Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Kommune angerechnet werden.

Auch die Umlagegrundlagen der Kreisumlage werden durch die Nivellierungshebesätze determiniert. Das individuelle Hebesatzverhalten beeinflusst die Höhe der Umlagelast somit nicht.

Pflichtaufgabe

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind stets Pflichtaufgaben. Wenn den Kommunen insoweit durch oder auf Grund eines Gesetzes eine Aufgabe übertragen wird, müssen sie sie ausführen. Beispiele für Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind das Pass- und Personalausweiswesen und die Lebensmittelüberwachung. Im eigenen Wirkungskreis existieren neben den freiwilligen Aufgaben ebenfalls Pflichtaufgaben. Bei diesen können die Kommunen nicht mehr über das "Ob" der Aufgabenerfüllung entscheiden, ihnen muss aber das "Wie" der Durchführung überlassen bleiben. (Bsp.: Feuerwehr, Erschließung von Bauland.)

Produktbereich / Produktgruppe

Die Kommunen sind verpflichtet, ihre Haushaltsdaten anhand eines vom Statistischen Bundesamt vorgegebenen Produktrahmens zu melden. Im Rahmen der Bedarfsermittlung werden die in dieser Systematik gemeldeten statistischen Daten (Jahresrechnungsstatistik) für die erforderlichen Berechnungen herangezogen.

Der Produktrahmen benennt konkrete Produktbereiche und Produktgruppen, denen die Kommunen ihre entsprechenden Auszahlungen und Einzahlungen zuordnen müssen. Ein Produktbereich ist die sachliche Zusammenfassung von mehreren Produktgruppen, die wiederum mehrere Produkte umfasst.

Schlüsselmasse

Siehe Gesamtschlüsselmasse; Teilschlüsselmasse.

Schulumlage

Zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger erheben die Landkreise als Zuschlag zur Kreisumlage (siehe dort) eine Schulumlage von ihren kreisangehörigen Gemeinden, die nicht selbst Schulträger sind.

Die Höhe der von einer kreisangehörigen Gemeinde zu entrichtenden Schulumlage ergibt sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit dem vom Landkreis festgelegten Umlagesatz. Die Umlagegrundlage ergibt sich aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde.

Solidaritätsumlage (auf abundante Steuerkraft)

Steuerstarke Kommunen leisten künftig einen Beitrag zur Finanzierung des Kommunalen Finanzausgleichs in Gestalt einer Umlage. Damit wird der solidarische Charakter des Ausgleichssystems, auf den auch der Staatsgerichtshof in seinem Urteil hingewiesen hat, unterstrichen.

Sonderbedarf

Bei der Berechnung der angemessenen Defizite werden typische Bedarfe für Pflichtaufgaben aller Kommunen, die der gleichen Gruppe zugeordnet sind, ermittelt. Gruppenübergreifend auftretenden Besonderheiten, die die Höhe der Defizite beeinflussen und es nicht rechtfertigen, die Defizite der entsprechenden Kommunen in den betroffenen Produktbereichen einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen, wird durch die Dotierung von Sonderbedarfen Rechnung getragen. Dadurch ist gewährleistet, dass die identifizierten Besonderheiten Eingang in die Bedarfsermittlung finden.

Sonderbedarfe ergeben sich z. B. für Kommunen, die von Bevölkerungsrückgang betroffen sind, im ländlichen Raum liegen oder in ihrer Region eine Metropolstellung innehaben.

Sonderstatusstadt

Kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (Bad Homburg, Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar) genießen in Hessen einen Sonderstatus, weil sie zusätzlich zu den gemeindlichen Aufgaben einen Teil der Kreisaufgaben wahrnehmen. Hierzu zählen beispielsweise Aufgaben in den Bereichen Jugendhilfe, Bauaufsicht, Naturschutz und Soziales.

Stabilitätsansatz

Der Stabilitätsansatz soll sicherstellen, dass die Kommunen das bisherige hohe Leistungsniveau gewährleisten können.

Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahl ist die Größe, die die normierte Steuerkraft einer Gemeinde wiedergibt. Bei den Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) kommen fiktive sog. Nivellierungshebesätze zur Anwendung, die es ermöglichen, das Steueraufkommen unabhängig von individuellen Entscheidungen vor Ort zu messen (siehe auch Hebesatz). Dabei wird auf die Steuereinnahmen einer in der Vergangenheit liegenden Referenzperiode abgestellt.

Teilschlüsselmasse

Von der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Gesamtschlüsselmasse erhalten die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise jeweils den Anteil, der dem Verhältnis des für sie ermittelten Bedarfes zum Gesamtbedarf entspricht.

Übergangsfonds

Um durch die Systemumstellung bedingte, unumgängliche Härten abzufedern und den Kommunen Gelegenheit zu geben, sich an das neue Ausgleichssystem anzupassen, wird ein Übergangsfonds eingerichtet.

Aus diesem Fonds werden beispielsweise über einen Zeitraum von 10 Jahren degressiv ausgestaltete Ausgleichszahlungen an die Landkreise mit Sonderstatusstädten finanziert, die durch eine niedrigere Gewichtung der Einwohner dieser Sonderstatusstädte verglichen mit dem alten System verhältnismäßig weniger Schlüsselzuweisungen erhalten.

Weiterhin können durch diesen Fonds die Mittel bereitgestellt werden, die notwendig sind, um kleinen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis 7.499 (soweit sie nicht von anderen Ausgleichsmechanismen profitieren) über einen Zeitraum von 10 Jahren einen Ergänzungsansatz von 3 % ihrer Einwohnerzahl zu gewähren, da diese im neuen Hauptansatz eine relative Niedriggewichtung erfahren.

Umlagekraftmesszahl

Die Umlagekraftmesszahl ist die Größe, die die normierte Umlagekraft eines Landkreises wiedergibt. Sie wird durch die Umlagegrundlagen (siehe Kreisumlage) seiner Gemeinden bestimmt, welche mit einem festgelegten Satz multipliziert werden.

Verbundquotensystem

Das bisherige Finanzausgleichssystem ist rein einnahmeorientiert. Die Kommunen partizipieren in Höhe einer Verbundquote von derzeit 23 % an bestimmten Steuereinnahmen des Landes (nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich). Zu diesem Steuerverbund zählen derzeit die Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) sowie 2/3 der Grunderwerbsteuer.

Vertikaler Finanzausgleich

Auf der Seite der Bedarfsermittlung wird kalkuliert, wie hoch die Leistungen des Landes (der vom Land bereit gestellte „Kuchen“) sein müssen, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen insgesamt sicherzustellen.