



HESSISCHER LANDTAG

23. 09. 2025

Eilausfertigung

Gesetzentwurf

Landesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 22. September 2025 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 22. September 2025 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor.

Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Hessischen Minister der Finanzen vertreten.

*Fre 23/09**PL (HHA)*

V o r b l a t t
b e t r e f f e n d

den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein

Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften

A. Problem

Ausgangslage

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen basierte bis einschließlich 2015 auf einem Verbundquoten-Modell, bei dem die Kommunen mit einer Verbundquote von 23 Prozent an bestimmten Steueranteilen des Landes beteiligt wurden. Mit Urteil vom 21. Mai 2013 (Az. P.St. 2361) hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (StGH) wesentliche Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011, mit dem unter anderem die Steuerverbundmasse zulasten der Kommunen geändert wurde, für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, den KFA für Hessen spätestens ab dem Ausgleichsjahr 2016 verfassungskonform neu zu regeln.

Nach den Ausführungen des StGH verlange die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung, dass die Kommunen in der Lage seien, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über die Mindestausstattung hinaus hätten die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. Dieser Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich könne der Gesetzgeber nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel nachvollziehbar einschätze. Diese Betrachtung fehlte im KFA-Modell bis einschließlich 2015 und die mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vorgenommenen Anpassungen wurden auf die Verträglichkeit mit diesen Vorgaben nicht überprüft.

Der Gesetzgeber hat deshalb eine Neuregelung des KFA ab dem Ausgleichsjahr 2016 getroffen. Diese hat die Finanzbeziehung zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen auf eine grundlegend neue Basis gestellt. Grundlegend neu eingeführt wurde die auf Basis von statistischen Daten durchgeführte

Bedarfsermittlung, mit der die angemessene Finanzausstattung gesichert wird. Bei der Dotierung der jährlichen Finanzausgleichsmasse wurde für eine angemessene Finanzausstattung jährlich zunächst eine sogenannte finanzielle Mindestausstattung berechnet, mit der den Kommunen die Wahrnehmung ihrer pflichtigen und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben gewährleistet wird. Hinzutrat ein von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängiger Finanzkraftzuschlag. Weitere Planungssicherheit wurde durch den sogenannten Stabilitätsansatz ermöglicht, nach dem den Kommunen bei Bedarf zusätzliche Mittel gemessen an der Wachstumsrate des Steuerverbundes gewährt werden.

Mit Entscheidung vom 16. Januar 2019 hat der StGH das getroffene KFA-Modell als mit der Verfassung des Landes Hessen für vereinbar erklärt.

Bereits im Zuge der Reform des KFA wurde eine Evaluierung des neu geschaffenen Systems vereinbart. Im Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (Hessischer Landtag, Drs. 19/1853) wurde aufgenommen, dass eine erste Evaluierung des neuen Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) nach Ablauf eines Fünfjahreszeitraum sinnvoll erscheint. Deshalb wurde die Durchführung der Evaluierung des KFA sowohl im Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für die 20. Legislaturperiode als auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode vereinbart.

Folge

Im Jahr 2019 wurde die Evaluierung des KFA aufgenommen. Die Evaluierung musste aufgrund der Corona-Virus-Pandemie ausgesetzt werden und wurde dann ab Frühjahr 2022 fortgesetzt.

In zahlreichen Sitzungen der Facharbeitsgruppe und des Unabhängigen Expertengremiums wurde die Systematik des vertikalen und horizontalen KFA auf den Prüfstand gestellt und Anpassungsbedarfe und Anpassungsmöglichkeiten umfangreich erörtert. Von den beiden Gremien wurden Empfehlungen herausgearbeitet, die dem Lenkungsausschuss als politischem Entscheidungsgremium vorgelegt wurden.

In den gesamten Evaluierungsprozess wurden die Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) eng eingebunden.

Die Evaluierung wurde finanzwissenschaftlich begleitet.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Ergebnisse der Evaluierung umgesetzt werden.

Zugunsten von Transparenz und Einfachheit und einer gesteigerten Planungssicherheit werden die Finanzausgleichsmassen für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 übergangsweise weiter als Festbeträge ausgestaltet, um die angespannte gesamtwirtschaftliche Lage nicht auf den KFA durchschlagen zu

lassen.

Die horizontale Verteilung folgt im Wesentlichen ihrer bekannten und bereits bewährten Struktur. Weiterhin enthalten schrumpfende Kommunen einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang, der nun jedoch losgelöst von der Einwohnergewichtung nach dem Hauptansatz ausgestaltet wird. Hinzutritt ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum, um relativ stark wachsende Kommunen bei der Bewältigung ihrer daraus resultierenden besonderen Ausgabenbelastungen zu unterstützen. Zudem wird der KFA von der Strukturraumzugehörigkeit einer Kommune nach dem Landesentwicklungsplan abgekoppelt. Entscheidend ist künftig der Zersiedelungsgrad anhand des Siedlungsindex.

Darüber hinaus werden die Auswirkungen aufgrund der Grundsteuerreform durch geänderte Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B sowie durch die Erhöhung der Prozentsätze in den Ergänzungsansätzen für den Ländlichen Raum aufgefangen. Im Zuge der Anpassung dieser Nivellierungshebesätze erfolgt auch eine Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer.

Zudem werden die Anpassungen am vertikalen und horizontalen KFA infolge der Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis notwendig, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt werden.

Schließlich werden insbesondere redaktionelle Anpassungen am HFAG und an anderen Rechtsvorschriften umgesetzt.

C. Befristung

Die im Neunten Teil normierten Regelungen sind bis zum 31. Dezember 2027 befristet und treten mit Ablauf dieses Datums außer Kraft. Darüber hinaus wird hinsichtlich aller weiterer Änderungen von einer Befristung abgesehen.

D. Alternativen

Keine. Das Auslaufen der befristeten Regelungen für das Ausgleichsjahr 2025 macht bereits aus diesem Grund eine Anschlussregelung erforderlich. Ein Wiedereinstieg in den KFA nach dem Bedarfsmodell erfordert ebenfalls ein Handeln des Gesetzgebers, weil beispielsweise neue Eintaktwerte für den Finanzkraftzuschlag und den Stabilitätsansatz bestimmt und geregelt werden müssten.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Finanz-, Vermögens- und Erfolgsrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr				
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

2. Auswirkungen auf die mittelfristige Finanz- und Entwicklungsplanung

Die sich aus den Festlegungen zum vertikalen KFA ergebenden Änderungen werden bei der Finanzplanung berücksichtigt.

3. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Gesetz führt zu einer Änderung der Finanzausstattung der Kommunen insgesamt und zu einer geänderten interkommunalen Verteilung von Mitteln zwischen und innerhalb der jeweiligen kommunalen Gruppen.

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

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften

Vom

Artikel 1¹⁾

Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298); zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2025 (GVBl. Nr. 22), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zum Neunten Teil wie folgt gefasst:

„NEUNTER TEIL

Übergangsvorschriften für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 §§ 70a bis 70e“

2. § 3 Abs. 4 wird durch die folgenden Abs. 4 und 5 ersetzt:

„(4) Soweit dieses Gesetz auf die zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde abstellt, gelten die Festlegungen zu Ober- und Mittelzentren des Landesentwicklungsplans in der am 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres geltende Fassung. Soweit dieses Gesetz auf ländliche Siedlungsstrukturen abstellt, weisen die Kommunen eine ländliche Siedlungsstruktur auf, deren von dem Hessischen Rechnungshof und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften veröffentlichter Siedlungsindex zum 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres mindestens 0,5000 beträgt.

(5) Soweit dieses Gesetz auf den Status einer Gemeinde nach § 4a der Hessischen Gemeindeordnung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. April 2025 (GVBl. 2025 Nr. 24), Bezug nimmt, wird eine Änderung im Ausgleichsjahr berücksichtigt, wenn sie innerhalb des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres erfolgt ist.“

3. § 13 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Der Nr. 1 wird das Wort „und“ angefügt.
- b) In Nr. 2 wird das Wort „und“ durch einen Punkt ersetzt.
- c) Nr. 3 wird aufgehoben.

4. § 20 wird wie folgt geändert:

- a) Abs. 1 und 2 werden durch folgende Abs. 1 bis 3 ersetzt:

„(1) Ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, erhält sie einen Ergänzungsansatz

¹ Ändert FFN 41-42

in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf ihre Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent größer, als sie fünf Jahre zuvor war, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf ihre Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Kreisangehörige Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur erhalten einen Ergänzungsansatz für Zersiedelung. Dieser beträgt, je nach Zersiedelungsgrad,

1. 5 Prozent ihrer Einwohnerzahl bei einem Siedlungsindex von 0,5000 bis 0,6999,
2. 6 Prozent ihrer Einwohnerzahl bei einem Siedlungsindex von 0,7000 bis 0,8999,
3. 7 Prozent ihrer Einwohnerzahl bei einem Siedlungsindex von mindestens 0,9000.“

b) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4.

5. § 21 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nr. 1 wird die Angabe „332“ durch „245“ ersetzt.

bb) In Nr. 2 wird die Angabe „365“ durch „320“ ersetzt.

cc) In Nr. 3 wird die Angabe „357“ durch „381“ ersetzt.

b) In Abs. 3 wird die Angabe „11. Dezember 2019 (GVBl. S. 416)“ durch „16. Februar 2023 (GVBl. S. 83)“ ersetzt.

6. § 26 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ist die Einwohnerzahl einer kreisfreien Stadt zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf ihre Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

b) Nach Abs. 1 wird als Abs. 2 eingefügt:

„(2) Ist die Einwohnerzahl einer kreisfreien Stadt zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent größer, als sie fünf Jahre zuvor war, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf ihre Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und in Satz 2 wird die Angabe „6. Juli 2020 (BGBl. S. 1594)“ durch „21. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 314)“ ersetzt.

7. § 27 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 1 wird die Angabe „236“ durch „328“ ersetzt.

b) In Nr. 2 wird die Angabe „492“ durch „730“ ersetzt.

c) In Nr. 3 wird die Angabe „454“ durch „458“ ersetzt.

8. § 32 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ist die Einwohnerzahl eines Landkreises zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, erhält er einen Ergänzungsansatz in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf seine Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

b) Nach Abs. 1 wird als Abs. 2 eingefügt:

„(2) Ist die Einwohnerzahl eines Landkreises zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent größer, als sie fünf Jahre zuvor war, erhält er einen Ergänzungsansatz in Höhe des die 5-Prozent-Grenze überteilenden Prozentsatzes auf seine Einwohnerzahl. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und wie folgt gefasst:

„(3) Weisen kreisangehörige Gemeinden eine ländliche Siedlungsstruktur auf, erhält ihr Landkreis einen Ergänzungsansatz in Höhe von 5 Prozent der Einwohnerzahl dieser Gemeinden.“

d) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4 und in Satz 2 wird die Angabe „§ 26 Abs. 2 Satz 2“ durch „§ 26 Abs. 3 Satz 2“ ersetzt.

9. In § 37 Satz 1 wird die Angabe „30. Juni 2017 (GVBl. S. 150), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. September 2020 (GVBl. S. 706)“ durch „31. März 2023, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2025 (GVBl. 2025 Nr. 38)“ ersetzt.

10. In § 39 Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe „25. Juni 2020 (GVBl. S. 436)“ durch „10. Juli 2024 (GVBl. 2024 Nr. 31)“ ersetzt.

11. § 44 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Kreisangehörige Gemeinden, die nach der Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort vom 24. November 2016 (GVBl. S. 218), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Dezember 2020 (GVBl. S. 943), als Kurorte anerkannt sind, erhalten mit Ausnahme von Gemeinden, die ausschließlich als Luftkurorte anerkannt sind, Finanzausweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen, wenn bei ihnen jeweils mindestens 5 000 kurbeitragspflichtige Übernachtungen des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres nachgewiesen werden können.“

12. § 46 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden die Wörter „Ländlicher Raum“ durch „für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur“ ersetzt.

b) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Kreisangehörige Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur erhalten jährlich eine Investitionspauschale für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur und, sofern sie Mittelzentrum ohne Teilfunktion eines Oberzentrums sind, eine Investitionspauschale für Mittelzentren mit ländlicher Siedlungsstruktur.“

13. In § 47 wird die Angabe „4. September 2020 (GVBl. S. 573)“ durch „28. Juni 2023 (GVBl. S. 473)“ ersetzt.

14. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 48

Förderung von Investitionen und Projekten“

b) In Abs. 1 werden nach dem Wort „Investitionen“ die Wörter „oder Projekte“ eingefügt.

c) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird aufgehoben.

bb) Im neuen Satz 2 wird nach dem Wort „sich“ das Wort „regelmäßig“ eingefügt.

15. § 50 wird wie folgt geändert:

a) In Abs. 4 Satz 3 wird die Angabe „30. November 2019 (BGBl. I S. 1875)“ durch „2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387)“ ersetzt.

b) In Abs. 6 wird die Angabe „4. September 2020 (GVBl. S. 573)“ jeweils durch „1. April 2025 (GVBl. 2025 Nr. 24)“ ersetzt.

16. In § 51 Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe „4. September 2020 (GVBl. S. 573)“ durch „21. November 2024 (GVBl. 2024 Nr. 66)“ ersetzt.

17. In § 52 Satz 1 und in § 53 Abs. 1 wird die Angabe „4. September 2020 (GVBl. S. 573)“ durch „3. März 2025 (GVBl. 2025 Nr. 16)“ ersetzt.

18. § 55 wird aufgehoben.

19. § 58 wird wie folgt geändert:

a) In Abs. 1 wird die Angabe „9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2051)“ durch „26. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 140)“ ersetzt.

b) Abs. 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618), in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung“ durch „... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „30. September 2021 (GVBl. S. 636)“ durch „... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]“ ersetzt.

20. § 64 wird wie folgt geändert:

a) In Abs. 3 wird die Angabe „Abs. 2“ durch „Abs. 3“ ersetzt.

b) Nach Abs. 3 wird als Abs. 4 eingefügt:

„(4) Kreisangehörige Gemeinden, denen im Ausgleichsjahr 2025 ein Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 2 in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung gewährt wurde, die aber weder den Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 3 in der ab dem 1. Januar 2026 geltenden Fassung noch nach § 64 Abs. 1 oder 2 erhalten, erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl.“

c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5 und wie folgt gefasst:

„(5) Die für die Finanzierung der Ergänzungsansätze nach Abs. 1 und 2 erforderlichen Mittel werden als zusätzliche Schlüsselzuweisungen gewährt.“

21. § 65 wird wie folgt gefasst:

„§ 65
Sonderregelungen für die Auskreisung
der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis

(1) § 3 Abs. 5 findet keine Anwendung.

(2) Abweichend von § 25 Abs. 1 beträgt der Hauptansatz der Stadt Hanau im Ausgleichsjahr 2026 85 Prozent ihrer Einwohnerzahl. In den Folgejahren steigt die Gewichtung um 5 Prozentpunkte jährlich, bis die Gewichtung nach § 25 Abs. 1 erreicht ist.“

22. § 67 Abs. 3 wird aufgehoben.

23. § 70 wird aufgehoben.

24. Der Neunte Teil wird wie folgt gefasst:

„NEUNTER TEIL
Übergangsregelungen für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027

§ 70a
Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

(1) § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3, die §§ 6 und 7 Abs. 2 bis 9, die §§ 8 bis 10, 12 und 64 Abs. 5 finden in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 keine Anwendung. § 11 findet für die Abrechnungsjahre 2026 und 2027 keine Anwendung.

(2) In den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse abweichend von § 5 Abs. 1 durch einen Festbetrag zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Dieser beträgt

- | | |
|-----------------|-----------------------|
| 1. im Jahr 2026 | 7 405 Millionen Euro, |
| 2. im Jahr 2027 | 7 532 Millionen Euro. |

(3) In den Festbeträgen sind die im Finanzausgleich aufgrund dieses oder anderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträge bereits enthalten. Die Festbeträge erhöhen oder vermindern sich bei Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen bei der Berechnung der kommunalen Umlagen. Die Festbeträge können sich durch weitere Zuführungen erhöhen.

§ 70b
Quoten für die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse

Abweichend von § 16 Abs. 3 Satz 1 wird die Gesamtschlüsselmasse in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 auf die Gruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden nach den folgenden Quoten aufgeteilt:

- | | |
|---|---------------|
| 1. für die Gruppe der Landkreise: | 32,0 Prozent, |
| 2. für die Gruppe der kreisfreien Städte: | 24,2 Prozent, |

3. für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden: 43,8 Prozent.

§ 70c

Modifizierte Bestimmungen zu den §§ 63 und 64

Abweichend von § 63 entfällt in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 die jährliche Vorwegentnahme der Mittel für die Übergangsregelungen aus der Schlüsselmasse. Die erforderlichen Mittel für die Regelung nach § 64 werden unmittelbar aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht.

§ 70d

Abweichende Berechnungsgrundlage

Abweichend von § 3 Abs. 2 ist für das Ausgleichsjahr 2026 die vom Hessischen Statistischen Landesamt auf der Grundlage des Zensus 2011 bereitgestellte Bevölkerungsfortschreibung maßgeblich.

§ 70e

Abweichende Regelung zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl im Ausgleichsjahr 2026

Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A, Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im Zeitraum 1. Juli 2024 bis 31. Dezember 2024 finden die Nivellierungshebesätze nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 und 2 und § 27 Abs. 2 Nr. 1 und 2 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung Anwendung.“

Artikel 2²

**Weitere Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes
zum 1. Januar 2028**

Das Hessische Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Art. 1, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zum Neunten Teil wie folgt gefasst:

„NEUNTER TEIL
(aufgehoben)“

2. Der Neunte Teil wird aufgehoben.

Artikel 3

**Änderung des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und
des Hessenkassegesetzes**

Das Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und des Hessenkassegesetzes vom 27. März 2025 (GVBl. 2025 Nr. 22) wird wie folgt geändert:

² Ändert FFN 41-42

1. Art. 2 wird aufgehoben.
2. Art. 4 Satz 2 wird aufgehoben.

Artikel 4
Gesetz über den Hessischen Investitionsfonds
(Investitionsfondsgesetz – InvFondsG)

§ 1
Zweck des Sondervermögens

Zur verstärkten Förderung kommunaler Investitionen wird das mit dem Investitionsfondsgesetz vom 15. Juli 1970 (GVBl. S. 403) zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände errichtete Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ fortgeführt.

§ 2
Rechtsform des Sondervermögens

Der Hessische Investitionsfonds wird als Sondervermögen des Landes geführt. Er ist vom übrigen Vermögen des Landes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten. Er ist nicht rechtsfähig und haftet nicht für die sonstigen Verbindlichkeiten des Landes.

§ 3
Aufbau und Struktur

(1) Das Sondervermögen ist in die Abteilungen A, B und C gegliedert.

(2) Über Abteilung A und B werden Darlehen an die hessischen Kommunen ausgereicht (Revolvierender Fonds). Mit Abteilung C wird ein über den Kapitalmarkt refinanziertes Darlehensprogramm der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen mit Zinsverbilligungsmitteln unterstützt.

§ 4
Wirtschaftsplan und Jahresrechnung

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt im Einvernehmen mit dem für die Kommunalaufsicht zuständigen Ministerium für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan auf. Die Abteilungen sind in Einnahmen und Ausgaben sowie in Erträgen und Aufwendungen untereinander deckungsfähig.

(2) Für jedes Rechnungsjahr wird eine Jahresrechnung für das Sondervermögen aufgestellt. In dieser sind der Bestand des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen.

§ 5
Finanzierung des Sondervermögens

(1) Das Sondervermögen finanziert sich grundsätzlich selbst, insbesondere indem es Erträge aus der Verzinsung von Guthaben auf Bankkonten erzielt.

(2) Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen mit kurzfristigen, unterjährigen Zwischenfinanzierungen im Rahmen des Liquiditätsmanagements zu beauftragen, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist.

(3) Soweit Mittel nicht für Auszahlungen benötigt werden, sind sie so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität des Sondervermögens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht wird. Die Erträge fließen dem Sondervermögen zu.

(4) Die Mittelrückflüsse aus Ausleihungen aus dem Revolvierenden Fonds fließen dem Sondervermögen zu und sollen wieder für Ausleihungen verwendet werden. Mittel einer Abteilung können in der anderen Abteilung verwendet werden. Werden die Mittel nicht für Ausleihungen oder im Sinne des Abs. 3 verwendet, können sie für Zinsverbilligungen in der Abteilung C und Verwaltungskosten des Sondervermögens verwendet werden.

(5) Zuführungen aus dem Landeshaushalt sind zweckgebunden zur Vergabe von Darlehen in den Abteilungen A und B oder zur Zinsverbilligung aus der Abteilung C sowie zur Begleichung von Verwaltungskosten des Sondervermögens zu verwenden.

(6) Es ist sicherzustellen, dass das Sondervermögen jederzeit seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommt.

§ 6

Verwaltung des Sondervermögens; Beauftragung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

(1) Das Fondsvermögen ist nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten.

(2) Das Sondervermögen ist so zu verwalten, dass bei nominalem Vermögenserhalt stets ausreichend Liquidität vorhanden ist, um die vorgesehenen Förderungen gewährleisten zu können.

(3) Das Ministerium der Finanzen bedient sich zur Verwaltung des Sondervermögens und zur Förderung der Kommunen mittels des Sondervermögens einschließlich des Darlehensprogramms der Abteilung C der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Es wird ermächtigt, mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen die hierfür erforderlichen Verträge abzuschließen.

(4) Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen darf Dritte bei der Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten einbinden.

(5) Die Kosten der Beauftragung trägt das Sondervermögen.

§ 7

Allgemeine Regelungen zu den Abteilungen A, B und C

(1) Im Einvernehmen mit dem für Kommunalaufsicht zuständigen Ministerium und im Benehmen mit den Fachministerien können den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie dem Landeswohlfahrtsverband Hessen Darlehen und Zinsverbilligungen nach Maßgabe der §§ 8 bis 10 gewährt werden.

(2) Die Gemeinden, Gemeindeverbände und der Landeswohlfahrtsverband Hessen haben keinen Anspruch auf Gewährung von Darlehen oder Zinsverbilligungen.

(3) Abweichend von § 97a Nr. 4 der Hessischen Gemeindeordnung gelten Kreditgenehmigungen für die Aufnahme von Darlehen nach den §§ 8 bis 10 von der Kommunalaufsicht als erteilt.

§ 8

Abteilung A

(1) Im Rahmen der für die Abteilung A verfügbaren Mittel können zinsfreie Darlehen gewährt werden.

(2) Die Darlehen nach Abs. 1 sind ab dem Jahr nach der Auszahlung in der Regel in 40 Halbjahresraten zu je 2,5 Prozent der Vertragssumme zu tilgen.

§ 9

Abteilung B

(1) Im Rahmen der für die Abteilung B verfügbaren Mittel können Darlehen gewährt werden.

(2) Die Vertragssumme soll regelmäßig mindestens 100 000 Euro und höchstens 2 500 000 Euro betragen. Die Darlehen sollen vorrangig finanzschwächeren Gemeinden und Gemeindeverbänden zukommen. Bei der Vergabe der Darlehen sollen gesamtwirtschaftliche, insbesondere konjunkturpolitische, Erfordernisse berücksichtigt werden.

(3) Bei Anspardarlehen werden im Jahr des Vertragsschlusses und in den drei folgenden Kalenderjahren insgesamt 20 Prozent der Vertragssumme in acht Halbjahresraten zu je 2,5 Prozent der Vertragssumme als Beitrag zum Investitionsfonds – Abteilung B – und zur Abgeltung aller mit der Vertragsabwicklung verbundenen Ausgaben angespart. Im Vierten Kalenderjahr nach Abschluss des Vertrages ist die Vertragssumme in der Regel in voller Höhe auszuführen; von diesem Jahr an ist sie in 40 Halbjahresraten zu je 2,5 Prozent der Vertragssumme zu tilgen.

(4) Bei Sofortdarlehen kann die Vertragssumme vor der in Abs. 3 Satz 1 genannten Frist ausgezahlt werden, sobald der Ansparbetrag in Höhe von 20 Prozent der Vertragssumme eingezahlt ist und sich der Darlehensnehmer verpflichtet hat, im Anschluss an die vertragliche Tilgungszeit für jedes Jahr der vorzeitigen Auszahlung einen Sonderbeitrag in Höhe der Halbjahresrate nach Abs. 3 Satz 2 zu leisten. Abweichend von Abs. 3 Satz 2 beginnt die Tilgung im Jahr nach der Hingabe des Darlehens. Soweit bei Darlehensanforderung der Ansparbetrag nicht in voller Höhe nach Satz 1 eingezahlt ist, kann abweichend von Satz 1 ein verringerter Darlehensbetrag ausgezahlt werden.

(5) Neben Anspardarlehen nach Abs. 3 und Sofortdarlehen nach Abs. 4 können Darlehen mit fester Laufzeit und festem Zinssatz gewährt werden, die im Jahr des Vertragsschlusses abweichend von Abs. 3 und 4 ohne Ansparbetrag ausgezahlt werden und bei denen die jährliche Belastung des Darlehensnehmers gleich bleibt oder fällt. Die Laufzeit soll 30 Jahre nicht übersteigen.

(6) Die Ansparbeträge nach Abs. 3 Satz 1 und die Sonderbeiträge nach Abs. 4 Satz 1 fließen dem Sondervermögen der Abteilung B zu und sind dort zweckentsprechend zu verwenden.

(7) Soweit Darlehen bei Fälligkeit im Sinne des Abs. 3 Satz 2 vom Darlehensnehmer nicht in Anspruch genommen werden, werden ihm für jedes Jahr über die Fälligkeit hinaus 2,5 Prozent der Vertragssumme, insgesamt jedoch höchstens 7,5 Prozent der Vertragssumme, in der Weise vergütet, dass sich die vertragliche Tilgungszeit entsprechend verkürzt.

§ 10

Abteilung C

Aus dem Sondervermögen können Mittel zur Zinsverbilligung und Übernahme von Kosten für am Kapitalmarkt refinanzierte Darlehen im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 2 zur Verfügung gestellt werden.

§ 11

Auflösung, Beendigung des Sondervermögens

Das Sondervermögen kann nur durch Gesetz aufgelöst werden; das verbleibende Fondsvermögen ist der Finanzausgleichsmasse zuzuführen.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Artikel 5³

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Investitionsfondsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1987 (GVBl. 1988 I S. 51), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Januar 2006 (GVBl. S. 22), wird aufgehoben.

Artikel 6⁴

Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes

In § 2 Abs. 3 Satz 7 des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. September 2021 (GVBl. S. 636), wird die Angabe „30. September 2021 (GVBl. S. 636)“ durch „... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes]“ ersetzt.

Artikel 7⁵

Änderung der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz

In § 6 Abs. 1 der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März 1998 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. November 2024 (GVBl. 2024 Nr. 63), wird die Angabe „3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1401)“ durch „28. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 377)“ ersetzt.

Artikel 8⁶

Änderung des Schutzschirmgesetzes

In § 1 Abs. 4 Satz 1 des Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2020 (GVBl. S. 462), wird die Angabe „7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)“ durch „... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes]“ ersetzt.

³ Hebt auf FFN 330-10

⁴ Ändert FFN 330-49

⁵ Ändert FFN 41-22

⁶ Ändert FFN 41-40

Artikel 9⁷

Änderung der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes

Die Verordnung zur Durchführung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 11. Januar 2016 (GVBl. S. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750), wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten für Zuwendungen nach § 48 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes die Bestimmungen zu § 44 der Hessischen Landeshaushaltsordnung in den Verwaltungsvorschriften zur Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 8. Februar 2023 (StAnz. S. 324), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 5. Juni 2024 (StAnz. S. 567), in der jeweils geltenden Fassung.“

2. § 12 wird aufgehoben.

3. § 18 wird wie folgt geändert:

a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.

b) Abs. 2 wird aufgehoben.

4. In § 20 Abs. 5 Satz 1 wird die Angabe „geändert durch 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750)“ durch „zuletzt geändert durch Gesetz vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes]“ ersetzt.

5. In § 27 Abs. 2 Satz 1 wird die Angabe „28. Mai 2018 (GVBl. S. 247)“ durch „1. April 2025 (GVBl. 2025 Nr. 24)“ ersetzt.

6. In § 28 Abs. 1 Satz 2 werden die Wörter „März und im August“ durch „Mai und im November“ ersetzt.

7. § 29 wird aufgehoben.

8. § 30 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 30

Investitionspauschalen für kreisangehörige Gemeinden und Mittelzentren mit ländlicher Siedlungsstruktur“

b) In Abs. 1 werden die Wörter „im Ländlichen Raum“ durch „mit ländlicher Siedlungsstruktur“ ersetzt.

c) In Abs. 2 werden die Wörter „den Ländlichen Raum“ durch „Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur“ ersetzt.

d) Dem Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

„§ 23 Abs. 2 bis 5 gilt entsprechend.“

⁷ Ändert FFN 41-44

Artikel 10⁸

Änderung des Gesetzes über die Heimatumlage

In § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Heimatumlage vom 31. Oktober 2019 (GVBl. S. 314), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750), wird die Angabe „9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2051)“ durch „24. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 140)“ ersetzt.

Artikel 11

Zuständigkeitsvorbehalt

Soweit durch Art. 7 die Hessische Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz und durch Art. 9 die Durchführungsverordnung zum Hessischen Finanzausgleichsgesetz geändert werden, bleibt die Befugnis der zuständigen Stellen, diese Verordnungen künftig zu ändern oder aufzuheben, unberührt.

Artikel 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 treten

1. 1. Art. 1, 6, 8, und 9 am 1. Januar 2026 und
2. 2. Art. 2 am 1. Januar 2028 in Kraft.

...

⁸ Ändert FFN 41-45

Begründung:

Gliederung

A. Allgemeine Begründung zu Art. 1

- I. Ausgangslage
- II. Ziele und Vorgaben der Evaluierung des KFA
- III. Arbeitsweise im Rahmen der Evaluierung des KFA
 1. Gremien
 2. Themenschwerpunkte
- IV. KFA-Modelle im Flächenländervergleich
- V. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung des KFA
 1. Vertikaler KFA
 - a) Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
 - b) Verwendung der Finanzausgleichsmasse
 - aa) Allgemeine Finanzausweisung an den LWV
 - bb) Besondere Finanzausweisungen
 - c) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse: Feste Quoten für die Teilschlüsselmassen
 2. Kontrollrechnung zur Gewährung der Mindestausstattung
 - a) Einleitung
 - b) Bestandsaufnahme
 - c) Weiterentwicklung
 - d) Umgang mit den Ergebnissen der Berechnung der Mindestausstattung
 - e) Weitere Untersuchungen
 3. Horizontaler KFA
 - a) Anpassung beziehungsweise Aktualisierung der Nivellierungshebesätze
 - b) Anpassung des Ergänzungsansatzes für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur
 - c) Einführung neuer Ergänzungsansätze für Bevölkerungswachstum
 - d) Anpassung der Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang

- e) Konkreter Prüfauftrag zum Metropolenzuschlag der Stadt Frankfurt am Main
4. Unveränderte Fortführung bestimmter Festlegungen des KFA
- a) Statistische Datengrundlagen
 - b) Verwaltungsverfahren
 - c) Beibehaltung der (übrigen) Ergänzungsansätze
 - d) Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA
 - e) Schwimmbäder – Keine gesonderte Förderung im KFA
 - f) Straßenausbaubeiträge – Keine weitergehende Berücksichtigung im KFA
 - g) Interkommunale Zusammenarbeit
5. Schwerpunkte künftiger Beobachtung und gegebenenfalls Nachbesserung
- a) Vorwegabzug an den LWV
 - b) Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer
 - c) Neuordnung der Finanzbeziehung von Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen
 - d) Kinder im KFA
 - e) Sozialindex als Kriterium der Ergänzungsansätze für Soziallasten
6. Abschließende finanzwissenschaftliche Gesamtbetrachtung

B. Allgemeine Begründung zu Art. 4

C. Zu den einzelnen Vorschriften

D. Verzeichnis der Anlagen

A. Allgemeine Begründung zu Art. 1

I. Ausgangslage

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen basierte bis einschließlich 2015 auf einem Verbundquoten-Modell, bei dem die Kommunen mit einer Verbundquote von 23,0 Prozent an bestimmten Steueranteilen des Landes beteiligt wurden. Auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen (StGH) vom 21. Mai 2013 hin wurde der KFA ab dem Ausgleichsjahr 2016 neu geregelt (KFA-2016). Der Gesetzgeber hat die Finanzbeziehung zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen auf eine grundlegend neue Basis gestellt. Seither wurde die auf Basis von statistischen Daten durchgeführte Bedarfsermittlung in das Verfahren einbezogen. Sie ermöglichte bereits bei der Dotierung der Finanzausgleichsmasse die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel zu berücksichtigen und damit eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Für die Dotierung der jährlichen Finanzausgleichsmasse wurden jährlich die von den Kommunen wahrgenommenen pflichtigen Aufgaben untersucht und dazu über einen Zuschlag ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben eingerechnet. Anhand dieser Daten wurde jährlich eine sogenannte finanzielle Mindestausstattung berechnet, mit der Kommunen die Wahrnehmung dieser Aufgaben gewährleistet wird. Hinzutrat bisher ein von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängiger weiterer Finanzkraftzuschlag. Weitere Planungssicherheit wurde durch die Einbeziehung eines sogenannten Stabilitätsansatzes ermöglicht, nach dem den Kommunen bei Bedarf zusätzliche Mittel gemessen an der Wachstumsrate des Steuerverbundes gewährt wurden. Auch die Struktur des horizontalen Finanzausgleichs wurde an das neue bedarfsorientierte System angepasst, damit sich die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel strukturell nach dem ermittelten Bedarf richtet.

Mit Entscheidung vom 16. Januar 2019 hat der StGH die Ausgestaltung des KFA-2016 als mit der Verfassung des Landes Hessen für vereinbar erklärt.

Bereits im Zuge der Reform des KFA wurde eine Evaluierung des neu geschaffenen Systems vereinbart. Im Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (Hessischer Landtag, Drs. 19/1853) wurde aufgenommen, dass eine erste Evaluierung des neuen Finanzausgleichsgesetzes nach Ablauf eines Fünfjahreszeitraum sinnvoll erscheint. Deshalb wurde die Durchführung der Evaluierung des KFA sowohl im Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für die 20. Legislaturperiode als auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode vereinbart. Im Jahr 2019 begann man deshalb planmäßig mit der Evaluierung des KFA. Die Evaluierung musste aufgrund der Corona-Virus-Pandemie ausgesetzt und konnte erst im Frühjahr 2022 fortgesetzt werden und fand im Sommer 2025 ihren Abschluss.

II. Ziele und Vorgaben der Evaluierung des KFA

Die Fortführung der Bedarfsermittlung und die Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung stellte den Kernbestandteil eines gemeinsamen Verständnisses im Rahmen der Evaluierung des KFA dar.

Geleitet wurde die Evaluierung des KFA zunächst von den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der vom StGH ausgeurteilten allgemeinen Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht. In die Evaluierung des KFA wurde zudem eine konkrete Vorgabe des StGH aus seiner Entscheidung vom 16. Januar 2019 einbezogen. Danach wurde die Einwohnergewichtung der Stadt Frankfurt, die der StGH überprüft und künftig besser begründet wissen wollte, zu einem ersten konkreten Prüffeld.

Geleitet wurde die Evaluierung des KFA darüber hinaus von den Festlegungen des Koalitionsvertrages zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode, worin es unter anderem heißt: „Wir wollen den Kommunalen Finanzausgleich zum 1. Januar 2026 auf eine neue Grundlage stellen, ihn dabei vereinfachen und gleichzeitig Transparenz, Stabilität sowie Planungssicherheit stärken.“ Ziel der Evaluierung des KFA ist es deshalb, die Komplexität der bisherigen Regelungen

unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu verringern, aktuelle Bedarfslagen herauszuarbeiten und zu untersuchen, notwendige Anpassungen vorzunehmen und damit die Ausgleichswirkung und die Kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Weitere Leitplanken der Evaluierung des KFA bildeten bekannte, sich grundsätzlich auf den KFA auswirkende Änderungen wie die zum 1. Januar 2025 in Kraft getretene Grundsteuerreform und die zum 1. Januar 2026 wirkende Kreisfreiheit der Stadt Hanau sowie die Ergebnisse aus dem Zensus 2022. Hier gilt es mit entsprechenden Maßnahmenpaketen die Auswirkungen in den KFA einzubetten und nicht intendierte Auswirkungen auf den KFA abzufedern. Daneben zeichneten sich Aktualisierungsbedarfe ab, etwa bei den Nivellierungshebesätze für die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer, die noch – wie auch die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B – auf Daten des 1. Halbjahres 2014 beruhen.

Nicht zuletzt stellt insbesondere bei der Dotierung des KFA auch die angespannte gesamtwirtschaftliche Lage einen entscheidenden und limitierenden Faktor dar. Die Höhe des KFA wiederum ist der wichtigste Faktor für die Akzeptanz von Änderungen am horizontalen KFA und daraus resultierenden Umverteilungseffekten.

III. Arbeitsweise im Rahmen der Evaluierung des KFA

1. Gremien

In die Evaluierung des KFA war die kommunale Familie von Anfang an eng eingebunden.

In knapp 30 Sitzungen stellte die Facharbeitsgruppe zur Evaluierung des KFA (AG KFA) die bisherigen Festlegungen zum vertikalen und horizontalen KFA auf den Prüfstand und erörterte Anpassungsbedarfe und Anpassungsmöglichkeiten. In der AG KFA sind neben dem Hessischen Ministerium der Finanzen, dem Hessischen Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz, den Kommunalen Spitzenverbänden (KSpV) sowie dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) auch die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK), das Hessische Statistische Landesamt (HSL) und weitere Ressorts vertreten.

Eine Unterarbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises, des Hessischen Städtetages und des Hessischen Landkreistages, des Hessischen Ministeriums des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz, des Regierungspräsidiums Darmstadt und des Hessischen Ministeriums der Finanzen, hat sich in fünf Sondersitzungen mit dem Thema „Kreisfreiheit der Stadt Hanau ab dem Jahr 2026“ befasst. Dabei wurden mögliche Auswirkungen auf den KFA untersucht und Anpassungsbedarfe zur Abfederung dieser Effekte erörtert.

Als neues Gremium trat bei der Evaluierung des KFA das Unabhängige Expertengremium hinzu. Das überparteiliche politische Beratungsgremium der Landesregierung, bestehend aus dem Vorsitzenden Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser, Präsident des Hessischen Rechnungshofes a.D., und den Mitgliedern Herrn Wolfram Dette, Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar a.D., Herrn Bertram Hilgen, Oberbürgermeister der Stadt Kassel a.D., Frau Brigitte Kram, Bürgermeisterin der Gemeinde Ebersburg a.D., und Frau Karin Schnick, Erste Stadträtin der Stadt Hattersheim a.D., hat die Evaluierung begleitet und durch seine praxisnahen Erfahrungen und Empfehlungen maßgeblich bereichert.

Finanzwissenschaftlich begleitet wurde die Evaluierung des KFA durch das Gutachterteam von Herrn Prof. Dr. Thomas Lenk, Herrn Dr. Mario Hesse und Herrn Dr. Tim Starke der Universität Leipzig, das den Prozess sowohl durch umfangreiche Begutachtungen zum vertikalen und horizontalen KFA und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen als auch durch zahlreiche Modellberechnungen und Vorstellungen ihrer Ergebnisse in den Gremien der Evaluierung des KFA wesentlich unterstützt haben.

Die Gremienarbeit diente der Vorbereitung der politischen Bewertung von möglichen Anpassungen am KFA-System. Die politische Bewertung und die Festlegung weiterer politischer Impulse

erfolgte durch den Lenkungsausschuss. Diesem obergeordneten politischen Gremium gehören die Präsidentin und die Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände, die Präsidentin des LWV, der Präsident des Hessischen Rechnungshofes (HRH), der Vorsitzende des Unabhängigen Expertengremiums und der Innenstaatssekretär unter Leitung des Finanzstaatsministers an.

Hinsichtlich der umfangreichen Unterlagen der Gremien (Präsentationen und Protokolle) wird auf die Anlagen zum Gesetzentwurf verwiesen.

2. Themenschwerpunkte

Es wurden folgende Themen, die vor allem den vertikalen KFA betreffen, behandelt:

- Ermittlung des KFA-Gesamtvolumens
- Verwendung der Finanzausgleichsmasse
- Ermittlung der Teilschlüsselmassen
- Finanzausweisungen an den LWV
- Berücksichtigung der Berechnung der finanziellen Mindestausstattung
- Gemeindefinanzbericht nach § 74 HFAG

Bezogen auf den horizontalen KFA widmete man sich schwerpunktmäßig folgenden Themen:

- Einwohnergewichtungen
- Überprüfung bestehender und Schaffung neuer Ergänzungsansätze
- Ermäßigungssatz für die Kreisumlage der Sonderstatus-Städte
- Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer
- Tarifstufen der Solidaritätsumlage
- Streichung von Übergangregelungen
- Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA
- Referenzzeitraum zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl inklusive Untersuchung der Datengrundlage
- Optimierung des Verfahrens

Die Erörterungen wurden unterlegt durch die gutachterlichen Feststellungen. Die Gutachter haben zu folgenden Feldern Begutachtungen vorgenommen:

- Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und Bildung der Teilschlüsselmassen
- Umfang mit Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen im KFA
- Kinder als Sonderbedarf im KFA
- Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main
- Künftige Berücksichtigung des Siedlungsindex und des Sozialindex im KFA
- Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA

Hinsichtlich der umfangreichen gutachterlichen Ergebnisse wird auf die Anlagen zum Gesetzentwurf verwiesen.

Zudem wurden folgende weitere Aspekte untersucht:

- Schwimmbäder im KFA
- Straßenausbaubeiträge
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Anreize zur Ausweisung von Wohnbauflächen im KFA

IV. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung des KFA

Die Evaluierung des KFA widmete sich, wie gezeigt, einer umfangreichen Überprüfung der bisherigen Festlegungen zum vertikalen und horizontalen KFA, der Berechnungsgrundlagen sowie

des Verfahrens. Im Rahmen der AG KFA stellte die Fachebene des Hessischen Ministeriums der Finanzen dafür zunächst eine umfangreiche Bestandsaufnahme vor. Grundlage für die Erörterung bildeten zudem eine umfangreiche Darstellung der Entwicklung der Landesfinanzen und der Kommunalfinanzen (inklusive KFA) in den letzten Jahren.

Erörtert wurden die Vor- und Nachteile der bestehenden Regelungen. Zum anderen wurden die Besonderen Finanzausgleichsmassen, deren Finanzierung auf die für die Gesamtschlüsselmasse verbleibenden Mittel Einfluss hat, auf den Prüfstand gestellt.

Die Evaluierung des KFA hat ergeben, dass die Frage des zur Anwendung kommenden Modells zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse nachrangig gegenüber der Frage der Höhe der Finanzausgleichsmasse ist. Deshalb bestand eine gewisse Offenheit für eine Abkehr von dem ex ante-Bedarfsmodell, bei dem die kommunalen Bedarfe in die Berechnung zur Dotierung der Finanzausgleichsmasse einfließen, hin zu einem ex post-Modell, bei dem die Mindestausstattung vergangenheitsbezogen ermittelt und der Finanzausgleichsmasse hinsichtlich der Frage ihrer Auskömmlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt gegenübergestellt wird.

Zum anderen hat die Evaluierung des KFA ergeben, dass sich das bisherige System des horizontalen KFA bewährt hat und umfangreiche Überarbeitungen nicht notwendig sind. Die in Hessen gewählte Ausgestaltung des Gesamtansatzes (Hauptansatz und Ergänzungsansätze) unterliegt grundsätzlich einer breiten Akzeptanz und führt auch in der Betrachtung der finanzwissenschaftlichen Begutachtung zu dem Ergebnis, dass bereits ein ausgewogenes und bedarfsgerechtes System besteht. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden deshalb nur die Änderungen am KFA vorgenommen, zu denen sowohl die kommunale Familie einen Anpassungsbedarf erkannt und eine einvernehmliche Änderung beschlossen hat als auch die finanzwissenschaftlichen Ergebnisse eine Anpassung zwingend empfehlen.

Zusammenfassend werden als Ergebnisse der Evaluierung des KFA insbesondere die nachfolgenden Anpassungen umgesetzt:

- Regelungen für die Ermittlung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse
- Überprüfung und Aktualisierung der festen Quoten für die Teilschlüsselmassen
- Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und Grundsteuer B sowie Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer
- Berücksichtigung des Siedlungsindex statt der Strukturraumzugehörigkeit nach dem Landesentwicklungsplan
- Stärkere Wirkung des Ergänzungsansatzes für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur durch die Erhöhung der Prozentsätze
- Ausgestaltung des bereits bestehenden Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang – analog zu den übrigen Ergänzungsansätzen – unabhängig von einer Einwohnergewichtung
- Stärkere Berücksichtigung demografischer Auswirkungen im KFA durch Schaffung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum
- Anpassung der Berechnungsgrundlagen, um die Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis bereits ab dem KFA 2026 berücksichtigen zu können
- Sonderregelung für die Einwohnergewichtung der Stadt Hanau

Teile dieser Änderungen verstehen sich als Maßnahmenpakete, um den nicht intendierten Auswirkungen der Grundsteuerreform (Anpassung der Nivellierungshebesätze und Anpassung des Ergänzungsansatzes für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur) und der Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis (Anpassung der Berechnungsgrundlagen, Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen sowie Sonderregelung für den Hauptansatz) zu begegnen.

Zudem wurde der Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 HFAG im Rahmen der Evaluierung des KFA einer Überprüfung unterzogen und die bestehende Ausgestaltung bestätigt.

Im Einzelnen:

1. Vertikaler KFA

a) Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Nach Auffassung des StGH stehe es dem Gesetzgeber prinzipiell frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse oder gewandelte Präferenzen bei der Umgestaltung des KFA zu berücksichtigen. Ein Vertrauenstatbestand in den unveränderten Fortbestand eines einmal erreichten Standards bestehe nicht (StGH, Urteil vom 21.05.2013, Az. P.St. 2361. Rn. 109).

Das Land nutzt bei der Änderung des HFAG damit nicht nur den vom StGH bestätigten Gestaltungsspielraum, der sich ausdrücklich auf den vertikalen und auf den horizontalen KFA bezieht (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 187), sondern kommt damit auch gleichzeitig der Vorgabe des StGH nach einer fortlaufenden Beobachtung und Nachbesserung des Systems nach.

Ebenso ist den Entscheidungen des StGH aus den Jahren 2013 und 2019 nicht zu entnehmen, inwiefern die Bedarfsermittlung in den KFA einzubeziehen ist. Eine eindeutige Vorgabe, dies bei Dotierung der Finanzausgleichsmasse zu tun, besteht demnach nicht. Vielmehr unterliegt es dem Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers, wie er den KFA aufgabengerecht ausgestaltet. Der StGH erkennt an, dass ein Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Der StGH betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass der Gesetzgeber deshalb auch bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume habe (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 158). Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen ergebe sich ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land. Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlange jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage seien, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über diese Mindestausstattung hinaus hätten die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. Der Gesetzgeber könne seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich deshalb nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kenne, das heißt nachvollziehbar einschätze. Dies setze eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Die Unvereinbarkeit des KFA mit der Verfassung des Landes Hessen stellte der StGH in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2013 (P.St. 2361) also nicht bezogen auf das Verbundquotenmodell oder die dortigen Änderungen als solche fest, sondern bezogen darauf, dass der Gesetzgeber Änderungen am vertikalen KFA vornahm und dabei jegliche Form der Bedarfsanalyse außenvorließ.

Für die Wahl der künftigen Methodik zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ist es deshalb angezeigt, die Erfahrungen aus der Anwendung der drei bisherigen KFA-Modelle in Hessen (Verbundquotenmodell, Bedarfsmodell, Festbetragsmodell) zu nutzen und den KFA auf dieser Grundlage weiterzuentwickeln. Bei einer näheren Betrachtung der genannten KFA-Modelle lassen sich jeweils verschiedene, spezifische Vor- und Nachteile ausmachen:

Das Verbundquotenmodell war insbesondere durch eine nachvollziehbare und wenig komplexe Ermittlung und Abrechnung des KFA-Volumens gekennzeichnet. Ausgangspunkt bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse bildete ein Anteil am obligatorischen Steuerverbund, der bis 2015 mit 23,0 Prozent (zuzüglich Mittel, die auf dem Ergebnis der Spitzabrechnung beruhen und zuzüglich der Verstärkungsmittel, Umlagen und Erträge aus Zuweisungen), bemessen wurde. Nachteilig war jedoch, dass die kommunalen Bedarfe für die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung über den KFA nicht näher betrachtet, bewertet und berücksichtigt wurden.

Das Bedarfsmodell setzte die Vorgaben des StGH in einer verfassungskonformen Weise um. Gleichwohl war mit der Einführung des Bedarfsmodells ein enormer Zuwachs an Komplexität verbunden, was insbesondere die Nachvollziehbarkeit durch Dritte negativ beeinflusst hat. Die

Komplexität, die durch die Fülle an Daten, Parametern und Detailregelungen gekennzeichnet war, konnte leicht zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen führen. Insbesondere Fehler in den Daten führten zusätzlich zu schwer vermittelbaren Ergebnissen. Die zugrundeliegende Berechnungssystematik führte zudem insgesamt zu schwer kalkulierbaren Ergebnissen, was nicht nur die Finanzplanungen für Land und Kommunen erschwerte, sondern mitunter aufgrund erheblicher Interdependenzen innerhalb der Berechnungen zur Begrenzung der Planungssicherheit führte und damit kurzfristige Eingriffe in das System erforderlich machte.

Mit der Einführung des Festbetragsmodells im Zuge der Corona-Virus-Pandemie sind bereits erhebliche Vereinfachungen umgesetzt worden, was ganz wesentlich zu einer höheren Stabilität und Planungssicherheit beigetragen hat. Eine Abrechnung erfolgt allerdings nicht. Im Festbetragsmodell wird die Bedarfsermittlung nicht mehr im Rahmen der Dotierung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt, sondern mittels einer nachgelagerten Kontrollrechnung, deren Ergebnis im sogenannten Gemeindefinanzbericht aufgenommen wird, der seit 2022 jährlich erstellt wird. Damit wird auch unter den Festbeträgen die Haushalts- und Finanzlage der Kommunen (und des Landes) fortlaufend beobachtet und den Vorgaben des StGH angemessen Rechnung getragen. Flankiert wird diese Berechnung durch weitere Finanzdaten, die geeignet sind, die Finanzsituation der Kommunen zu bewerten und die Wahrung der Verteilungssymmetrie zu dokumentieren.

Erstellt wird der Gemeindefinanzbericht federführend durch das Hessische Ministerium der Finanzen. Der Bericht ergeht nach § 74 Satz 2 HFAG im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz. Die Einbindung ist zielführend, um eine aufsichtsrechtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen einfließen lassen zu können. Den KSpV wird der Bericht vorgelegt. Es erfolgt eine stetige Überprüfung der Zielsetzung und Inhalte des Berichts. Geeignete Änderungsvorschläge, vor allem seitens der KSpV, werden in den Bericht aufgenommen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das Festbetragsmodell für zwei Jahre fortgesetzt. Auch in den Jahren 2026 und 2027 werden Festbeträge für die jeweilige Finanzausgleichsmasse eingeführt. Die Dotierung der jeweiligen Finanzausgleichsmasse auf der Grundlage der sogenannten Verstetigungsgröße hat sich bereits für die Ausgleichsjahre 2021 bis 2025 bewährt und verhalf mit einem hohen Maß an Planungssicherheit über Krisenjahre hinweg. Der erneute Rückgriff auf Festbeträge erhöht die Planungssicherheit für die Kommunen und ermöglicht es, negative Auswirkungen der aktuell gesamtwirtschaftlich schwierigen Lage im KFA zu reduzieren. Die Berechnungsweise wird aus diesem Grund fortgeführt. Grundlage für die Berechnung der Festbeträge ist – wie auch in den Vorjahren – die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes. Zur Ermittlung der Festbeträge wird die Verstetigungsgröße des Jahres 2025 beziehungsweise des Jahres 2026 fortgeschrieben. Die aufgabengerechte Finanzausstattung wird über die jährliche, nachgelagerte Berechnung der Mindestausstattung sichergestellt, deren Ergebnis in den Gemeindefinanzbericht einfließt und dort transparent veröffentlicht wird.

Mit den Festbeträgen für 2026 und 2027 wächst der KFA weiterhin gleichmäßig auf.

Abbildung 1: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse seit 2016:



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

b) Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Nach § 13 HFAG wird die Finanzausgleichsmasse verwendet für Allgemeine Finanzausweisungen (Schlüsselzuweisungen und Allgemeine Zuweisung an den LWV), Besondere Finanzausweisungen, Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, Spezielle Finanzierungen und für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock. Die für die Allgemeinen Finanzausweisungen zur Verfügung stehenden Mittel ergeben sich, indem von der Finanzausgleichsmasse die Beträge abgezogen werden, die für Besondere Finanzausweisungen, Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, Spezielle Finanzierungen und für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock im Landeshaushalt veranschlagt wurden. Die Gesamtschlüsselmasse inklusive der veranschlagten Solidaritätsumlage stellt wiederum den Betrag dar, der nach Abzug des Betrages, der für die Allgemeine Finanzausweisung an den LWV Verwendung findet, noch verbleibt. Da für die Finanzausstattung der Kommunen insbesondere die Schlüsselzuweisungen relevant sind, wurden Leistungen, die die Mittel, die für die Gesamtschlüsselmasse zur Verfügung stehen, schmälern, einer besonderen Überprüfung unterzogen (näheres unter bb)).

aa) Allgemeine Finanzausweisung an den LWV

Der Finanzbedarf des LWV wird bisher durch die Leistungen des staatlichen Teils des Landeshaushalts, durch Leistungen Dritter, die Umlagen seiner Träger und die Zuweisungen aus dem KFA ausgeglichen. Den Anspruch auf Mittel aus dem KFA regelt § 35 HFAG. Das HFAG regelt nicht, wie die Vorabzuweisung zu bemessen ist. Bisher wird die Finanzausweisung seit dem Ausgleichsjahr 2017 jährlich pauschal um 5 Mio. Euro erhöht und beträgt im Ausgleichsjahr 2025 175 Mio. Euro.

Im Rahmen der Evaluierung wurde die Notwendigkeit des Vorwegabzugs von Mitteln aus der Finanzausgleichsmasse ebenso erörtert wie die Ermittlung der Umlagegrundlagen. Die Fortführung der Zuweisung an den LWV wird für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 befürwortet. Aufgrund der wachsenden Aufgaben wird auch die pauschale Erhöhung um jährlich fünf Millionen Euro in diesen beiden Jahren fortgeführt. Sie beträgt im Ausgleichsjahr 2026 180 Mio. Euro und im Ausgleichsjahr 2027 185 Mio. Euro.

Die Regelung zur Finanzausweisung an den LWV bleibt durch die Regelung von Festbeträgen in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 unberührt bestehen.

bb) Besondere Finanzausweisungen

Alle Besonderen Finanzausweisungen und Investitionsausweisungen wurden evaluiert.

Die Besonderen Finanzausweisungen über 20 Mio. Euro p.a. werden unverändert fortgeführt, wie zum Beispiel die Betriebskostenförderung Kindergärten und die Beitragsfreistellung und Fachkräfteoffensive (insgesamt rund 1,1 Mrd. Euro in 2025) sowie die ÖPNV-Verbundfinanzierung (rund 237 Mio. Euro in 2025).

Die Investitionsausweisungen über 20 Mio. Euro p.a. werden ebenfalls unverändert fortgeführt, wie z.B. die pauschale Krankenhausförderung (390 Mio. Euro in 2025) und die Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen, das heißt investiver ÖPNV (100 Mio. Euro in 2025).

Die Besonderen Finanzausweisungen / Investitionsausweisungen unter 20 Mio. Euro p.a. werden im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2026 nochmals einer kritischen Prüfung unterzogen und über deren Fortführung / Einstellung und Dotierung politisch entschieden.

Die Ausweisung zu den Belastungen der Heilkurorte nach § 44 HFAG wurde neben Erörterungen in der AG KFA und den Sitzungen des Unabhängigen Expertengremiums in einer Ende 2022 eigens hierzu eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppe des Finanz-, Innen- und Wirtschaftsministeriums, an der auch der Hessische Heilbäderverband teilnahm, einer vertieften Betrachtung unterzogen. Zentral war dabei die Frage des Wirkungsgrades der Ausweisung und umgekehrt, welche Auswirkungen ein Wegfall beziehungsweise eine Reduzierung der Ausweisung zur Folge haben könnte. In Anbetracht des kompensierenden Charakters der Ausweisung und ihrer Bedeutung sowohl für die Einnahme- als auch die Ausgabeseite in den Haushalten der Heilkurorte, votierte das Unabhängige Expertengremium für eine Fortführung der Ausweisung.

c) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse: Feste Quoten für die Teilschlüsselmassen

Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden bestimmt sich nach den in § 70b HFAG festgelegten Quoten. Hierfür wurden grundsätzlich die festen Quoten für die Teilschlüsselmassen für die Ausgleichsjahre 2021 bis 2025 fortgeführt. Die aktuellen, im Rahmen des Gemeindefinanzberichts 2024 durchgeführten Berechnungen in einem Dreijahresdurchschnitt (2020-2022) ergeben, dass die tatsächliche Höhe der Teilschlüsselmassen diesen Teil der Mindestausstattung übersteigt. Damit waren die bisherigen Quoten geeignet, auch gruppenbezogen die Mindestausstattung abzudecken. Eine Anpassung der festen Quoten für die Teilschlüsselmassen ist deshalb aus diesen Erwägungen nicht erforderlich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird allerdings eine Anpassung der Quoten aufgrund der zum 1. Januar 2026 wirkenden Kreisfreiheit der Stadt Hanau vorgenommen, die einen Wechsel der Stadt Hanau aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden in die Gruppe der kreisfreien Städte sowie eine reduzierte Einwohnerzahl des Main-Kinzig-Kreises in der Gruppe der Landkreise zur Folge hat. Zur Abbildung dieses Wechsels ist es unter anderem erforderlich, Mittel zwischen den Teilschlüsselmassen umzusetzen. Dies gelingt über die Anpassung der Quoten.

2. Kontrollrechnung zur Gewährung der Mindestausstattung

a) Einleitung

Hessen hat, nachdem bereits die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt auf ein Bedarfsmodell im KFA umgestiegen sind, ab dem KFA 2016 einen grundlegenden Systemwechsel vollzogen. Seit der Einführung des Bedarfsmodells konnten wertvolle Erfahrungen mit dem System gesammelt werden. Ein ganz wesentliches Problem des 2016 eingeführten Systems stellt die enorme Komplexität der vertikalen Bedarfsermittlung dar, die nicht nur die praktische Umsetzung erschwert, sondern insbesondere die Nachvollziehbarkeit durch Dritte erheblich beeinträchtigt hat.

Diese Komplexität, die durch eine Fülle an Daten, Parametern, Detailregelungen und Interdependenzen gekennzeichnet ist, führte regelmäßig zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen auf allen Ebenen. Die Berechnungssystematik führte zudem insgesamt zu schwer kalkulierbaren Ergebnissen, was nicht nur die Finanzplanungen für Land und Kommunen erschwerte, sondern mitunter Eingriffe in die Berechnungssystematik erforderlich machte (siehe exemplarisch: Haushaltsplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2017, Vorwort zu Kap. 1720 bis 1742 unter I., S. 132; Haushaltsplan des Landes Hessen für das Ausgleichsjahr 2020, Vorwort zu Kap. 1720 bis 1742 unter I, S. 134ff.).

Aus diesem Grund ist es Kernbestandteil und Ziel der Evaluierung des KFA, die Komplexität zu verringern und den KFA damit künftig transparenter und nachvollziehbarer auszugestalten. Eine solche Weiterentwicklung ist bereits in den Ländern Thüringen und Sachsen-Anhalt erfolgt; die Verfahren sind in beiden Ländern zwischenzeitlich durch deutlich weniger komplexe Verfahren ersetzt worden.

Das ab dem KFA 2016 in Hessen eingeführte Bedarfsmodell stellt eine unter vielen möglichen Umsetzungsvarianten dar, um eine Abbildung von Bedarfen vorzunehmen – auch wenn finanzwissenschaftlich bekannt und verfassungsgerichtlich nicht anders vertreten – Bedarfe nicht anhand von objektiven Kriterien eindeutig feststellbar sind (vgl. StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 158, vgl. zudem: Lenk/Hesse/Starke: Vertikaler Finanzausgleich, S. 10).

Hierbei muss beachtet werden, dass aus den Einzahlungen und Auszahlungen als solche, erst recht aber aus unvollständigen und fehlerhaften Daten, nur bedingt Aussagen über Bedürftigkeit und Bedarfsgerechtigkeit abgeleitet werden können. Aus diesem Grund kann das in Hessen in 2016 eingeführte Verfahren nur ein gangbarer Weg unter vielen sein, der insbesondere aufgrund der damals so umfangreichen und nachvollziehbaren Darstellung des Verfahrens im Gesetzgebungsverfahren und im Verfahren vor dem StGH letztlich mit der Entscheidung des StGH vom 16. Januar 2019 (P.St. 2606 et al.) für verfassungsgemäß erklärt wurde.

In Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und mit Blick auf den vom StGH festgestellten weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers wird deutlich, dass auch die Möglichkeit für die Schaffung neuer Entwicklungslinien besteht. Der StGH hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2013 die bestehenden Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume ausdrücklich auch auf die Bedarfsanalyse bezogen (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 158).

b) Bestandsaufnahme

In den ersten Jahren der Anwendung des Bedarfsmodells konnten wertvolle Praxiserfahrungen gesammelt werden. Dabei wurde schnell sichtbar, dass die Ankopplung der Bedarfsermittlung an die KFA-Berechnung insbesondere bei der Ermittlung der Teilschlüsselmassen ein Problem darstellte, die Planbarkeit erschwerte und mitunter zu erratischen Ausschlägen führte. Aufgrund der unflexiblen Verbindung von Berechnung und Ergebnis kam es mitunter zu Unwuchten. Insbesondere Einzelumstände in den Einzahlungen und Auszahlungen und der Versuch der Hochrechnung auf das Ausgleichsjahr, wie sie in der Systematik bis einschließlich 2020 noch erfolgt ist, birgt viele Schwierigkeiten und erhebliche Ungenauigkeiten. Diese wirken sich unmittelbar auf die Höhe des KFA beziehungsweise auf die Höhe der jeweiligen Teilschlüsselmasse aus, ohne dass eine Aussage über ihre Bedarfsrelevanz möglich wäre.

Dazu zählen:

- der Hochrechnungswert zur Fortschreibung der statistischen Defizite,
- die vom Hochrechnungswert abweichende Hochrechnung der Kreisumlage,
- die Hochrechnung der Steuern anhand der jeweiligen Steuerschätzung,
- die Aufteilung der Ergebnisse der Steuerschätzung auf die kommunalen Gruppen,

- erforderliche Eingriffe im Kontext der Hochrechnung (Berücksichtigung von Be- und Entlastungen im Ausgleichsjahr, die noch nicht in den statistischen Daten enthalten sind. Dabei muss beachtet werden, dass diese Beträge nach und nach in die statistischen Datengrundlagen einfließen.),
- keine Möglichkeit einer Plan-Ist-Abrechnung der genannten Hochrechnungen beziehungsweise Prognosen.

Bereits im Jahr 2019 und damit deutlich vor Einführung des Festbetragsmodells wurden fachseitig erste Überlegungen angestellt, die starre Bedarfsermittlung aus dem echten Berechnungsschema herauszulösen und den vertikalen KFA (Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und der drei Teilschlüsselmassen) auf eine planbarere Basis zu stellen.

c) Weiterentwicklung

Ziel ist es, die Bedarfsermittlung verfassungsgemäß, aber dazu zweckdienlicher und praxistauglicher fortzuführen.

Hierfür wird künftig – wie bereits in den Ausgleichsjahren 2021-2025 – die Bedarfsermittlung auf die Berechnung der Mindestausstattung beschränkt und von einer unmittelbaren rechnerischen Verknüpfung der ermittelten Mindestausstattung mit der Höhe der Teilschlüsselmassen und der Gesamthöhe des KFA abgesehen, um die mitunter erheblichen Schwankungen der Teilschlüsselmassen und damit einhergehenden Verwerfungen zwischen den kommunalen Gruppen zu vermeiden. Auf diese Weise werden die Berechenbarkeit und Planbarkeit des KFA auch in Zukunft deutlich gegenüber dem Bedarfsmodell verbessert, die Komplexität und Intransparenz hingegen auch weiterhin erheblich vermindert. Zudem erfolgt eine reine Vergangenheitsbetrachtung, indem die Ermittlung der Mindestausstattung wie bereits in den Vorjahren ausschließlich auf Ist-Daten basiert. Im Ergebnis gelingt über eine rein vergangenheitsbezogene Betrachtung (wenn auch mit zeitlicher Verzögerung) eine genauere Aussage als mit umfangreichen und nachträglich nur schwer überprüfbar Hochrechnungen. Eine rein vergangenheitsbezogene Betrachtung nach dem unter d) beschriebenen Verfahren kann als geeignet angesehen werden, im Sinne des StGH eine bedarfsgerechte Mindestausstattung zu gewährleisten.

Eine rein vergangenheitsbezogene Ermittlung der Mindestausstattung unterscheidet sich in den Grundzügen nicht von der mit dem KFA 2016 eingeführten Bedarfsermittlung nach dem Bedarfsmodell. Die Ermittlung der Mindestausstattung wird demnach wie folgt durchgeführt:

- a) Datenbasis für den Referenzzeitraum: Durchschnitt der Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistiken der drei aktuellsten Jahre
- b) Ausblendung von Aufgabenbereichen, bei denen eine volle Kostendeckung unterstellt wird:
 - Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313)
 - Ver- und Entsorgung (Produktgruppen 531-538)
 - Straßenreinigung (Produktgruppe 545)
- c) Systembedingte Herausrechnung von Ein- und Auszahlungen:
 - Einzahlungen: Schlüsselzuweisungen (Konto 6111 in Produktbereich 16), Bedarfsszuweisungen (Konto 6121 in Produktbereich 16), Steuern und steuerähnliche Einzahlungen (Konten 6011-6051 in Produktbereich 16), Kreisumlage (Konto 6182 in Produktbereich 16), Konzessionsabgaben (Konto 6511 in Produktbereich 11 und 12), die auf die auszublendenden Aufgabenbereiche entfallenden Einzahlungen
 - Auszahlungen: die auf die auszublendenden Aufgabenbereiche entfallenden Auszahlungen

- d) Ermittlung des Zwischenergebnisses I: Nach Ausblendung von Ausgabenbereichen, bei denen eine volle Kostendeckung unterstellt wird sowie der systembedingten Herausrechnung bestimmter Ein- und Auszahlungen liegen „bereinigte Einzahlungen“ und „bereinigte Auszahlungen“ vor. Diese Beträge stellen die Ausgangsbasis für die Bedarfsermittlung dar.
- e) Abgrenzung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben (Anhand der Quoten für die gruppenspezifischen Pflichtigkeitsklassifikationen werden die bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen in den Produktbereichen 1 bis 15 nach pflichtig und freiwillig unterteilt).
- f) Saldierung der pflichtigen Ein- und Auszahlungen (Defizitbetrachtung) je Produktbereich
- g) Produktbereichsbezogene Anwendung des Korridorverfahrens auf alle Pflichtaufgaben (außer Produktbereich 16 und Krankenhaumlage im Produktbereich 7) innerhalb der folgenden Untergruppen:
 - Landkreise ohne Sonderstatus-Stadt
 - Landkreise mit Sonderstatus-Stadt
 - Kreisfreie Städte
 - Sonderstatus-Städte
 - Mittelzentren
 - Grundzentren ab 7.500 Einwohner
 - Grundzentren unter 7.500 Einwohner

Bei Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben) bleibt im Rahmen des Korridorverfahrens bei den Landkreisen die Schulumlage (Konto 6182 in Produktgruppe 243) unberücksichtigt.

- h) Nach der Anwendung des Korridorverfahrens liegen die angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben vor.
- i) Zusätzliche Dotierung eines Betrags für freiwillige Aufgaben anhand einer festen Quote (= prozentualer Anteil an den Ausgaben für Pflichtaufgaben) (derzeit gemäß § 7 Abs. 4 HFAG 6,1 Prozent) = Garantiezuschlag
- j) Ermittlung des Zwischenergebnisses II: Das angemessene Defizit für Pflichtaufgaben und der Garantiezuschlag bilden in der Summe das angemessene Gesamtdefizit.
- k) Ableitung eines „Normbedarfs“ je Einwohner für jede Untergruppe. Dazu wird das angemessene Gesamtdefizit durch die Einwohnerzahl der jeweiligen Untergruppe geteilt.
- l) Zusätzliche Dotierung von Sonderbedarfen für jede kommunale Gruppe (insbesondere als Korrektiv des Korridorverfahrens) auf Basis der „Normbedarfe“ und weiterer spezifischer Daten; als Sonderbedarfe kommen zunächst weiterhin in Betracht:
 - Einwohnerrückgang
 - künftig auch Einwohnerwachstum
 - Ländlicher Raum beziehungsweise künftig Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur
 - Metropolenzuschlag
 - Sozillastenansatz
- m) Abzug der allgemeinen Deckungsmittel (je kommunaler Gruppe):
 - Konten 6011-6051
 - Kreisumlage (6182 im Produktbereich 16) → nur bei den Landkreisen
 - Konzessionsabgaben (6511)
 - abzüglich der abundanten Steuerkraft
- n) Ermittlung des Zwischenergebnisses III: Nach der Hinzurechnung der Sonderbedarfsdotierung zum Zwischenergebnis II und dem Abzug der allgemeinen Deckungsmittel liegen

für alle drei Gruppen die auf die Mindestausstattung entfallenden Teilschlüsselmassen vor.

- o) Hinzurechnung der Beträge der Besonderen Finanzausweisungen, Investitionszuweisungen, Speziellen Finanzierungen und des Landesausgleichsstock im Referenzzeitraum (gemäß den Haushaltsplänen des Landes)
- p) Hinzurechnung der Finanzausweisung an den LWV im Referenzzeitraum (gemäß den Haushaltsplänen des Landes)

d) Umgang mit Ergebnissen der Berechnung der Mindestausstattung

Die Berechnungen ergeben bezogen auf den dreijährigen Referenzzeitraum zum einen die Gesamthöhe der Mindestausstattung und zum anderen eine gruppenspezifische Mindestausstattung. Diese können mit dem tatsächlichen KFA-Volumen und den Teilschlüsselmassen im Referenzzeitraum verglichen werden. Dadurch gelingt die Kontrolle, ob die Mindestausstattung und die gruppenbezogene Mindestausstattung durch den KFA sichergestellt worden ist, ohne dass das Ergebnis automatisch auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse oder der Teilschlüsselmassen durchschlägt.

Die Ergebnisse werden transparent im jährlichen Gemeindefinanzbericht dargestellt.

Durch den Gemeindefinanzbericht wird die finanzielle Situation der hessischen Kommunen unter Heranziehung unterschiedlicher Finanzdaten und finanzstatistischer Kennzahlen fortlaufend beobachtet. Es erfolgt – neben der Ermittlung der Mindestausstattung – eine Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes im Zehnjahreszeitraum inklusive Darstellung der Finanzierungssalden, eine Darstellung der Entwicklung der Verschuldung der Kommunen und des Landes im Zehnjahreszeitraum, ein Ausblick zu der möglichen Entwicklung der Steuereinnahmen, eine aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen sowie eine abschließende Gesamtbewertung. Anhand dieser Informationen findet eine Bewertung der kommunalen Finanzsituation und der Finanzausstattung statt. Die Betrachtung dieser unterschiedlichen Parameter ermöglichen eine Einschätzung, ob und inwieweit signifikante Disparitäten zulasten der Kommunen vorliegen und ob und inwieweit gegebenenfalls Handlungserfordernisse bestehen. Dafür sind bewusst lange Betrachtungszeiträume gewählt worden, da letztlich nur langfristige Entwicklungen Aufschluss über mögliche Fehlentwicklungen zulassen.

Indem der Gesetzgeber – nach wie vor – die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt (das heißt nachvollziehbar einschätzt), kann er damit seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nachkommen (vgl. auch die Ausführungen des StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 158).

Der StGH hat allerdings die Pflicht des Gesetzgebers mit einer Beobachtungs- und einer Nachbesserungskomponente definiert (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 122). Daraus kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber zunächst der Pflicht unterliegt, ein System zur Beobachtung „kommunaler Bedarfe“ zu schaffen. Dies ist mit dem vorgelegten System zur Berechnung der Mindestausstattung gelungen.

Die Nachbesserungspflicht obliegt dem Gesetzgeber nach der Entscheidung des StGH „gegebenenfalls“. Daraus ist wiederum abzuleiten, dass die Bedarfsermittlung weder bereits zwingend Bestandteil der Ermittlungsmethode zur Dotierung des KFA und der Teilschlüsselmassen sein muss (denn dann basiert die Höhe des KFA auf der Bedarfsermittlung und kann aus sich heraus keine Nachbesserung erfordern), noch dass bei der Wahl eines Kontrollinstruments aus dem ermittelten Rechenergebnis allein ein Automatismus für eine Nachschusspflicht resultiert. Vielmehr muss diese Entscheidung auch der Einschätzungsprorogative des Gesetzgebers unterliegen (Dies ist anzunehmen, da der StGH in Bezug auf die Bedarfsanalyse nicht nur einen Gestaltungsspielraum, sondern ausdrücklich auch einen Einschätzungsspielraum zugesteht (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 158)).

Sollte sich bei dieser Kontrollrechnung ergeben, dass die Mindestausstattung das KFA-Volumen insgesamt oder gruppenbezogen übersteigt, ist vielmehr zunächst eine nähere Überprüfung vor allem der statistischen Datengrundlagen erforderlich, um festzustellen, ob tatsächlich eine Bedarfsunterdeckung vorliegt und damit eine Nachjustierung erforderlich ist. Die Berechnung der Mindestausstattung ebenso wie die Betrachtung weiterer Finanzdaten von Land und Kommunen sollen also ihrer Grundkonzeption nach lediglich ein zahlenmäßiges Ergebnis liefern, welches über den Betrachtungszeitraum hinweg und über die aus ihm ableitbaren Veränderungen Interpretationen ermöglichen und Aufschluss über die Aufgaben- und Ausgabenstruktur der Kommunen, aber auch über die Auslöser der Veränderungen geben. Die weitergehende Ursachenforschung hat sich der Frage zu widmen, ob die ermittelten Veränderungen – ausschließlich zahlen- oder tatsächlich entwicklungsindiziert sind. Hierfür ist eine genaue Überprüfung der Einzahlungen und Auszahlungen erforderlich. Für eine Nachbesserung ist somit entscheidend, dass die Veränderungen in der gestiegenen Mindestausstattung, gruppenbezogene Veränderungen oder Entwicklungen hin zu einer drohenden Unterdeckung auf bedarfsrelevanten Umständen beruhen.

Die Ergebnisse der Berechnung der Mindestausstattung, aber auch der weiteren genannten Finanzdaten fließen in den jährlichen Gemeindefinanzbericht ein, der planmäßig zunächst mit den KSpV abgestimmt und im Herbst dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorgelegt wird. Hiermit wird sichergestellt, dass festgestellte Anpassungsbedarfe in Gespräche zur Haushaltsplanung für das nächste Haushaltsjahr und in eine anzustoßende Gesetzgebung mit Wirkung zum nächsten KFA-Jahr, einfließen können.

e) Weitere Untersuchungen

Im Rahmen der Evaluierung des KFA wurde zudem erörtert, ob ein Anpassungsbedarf am bisherigen Verfahren zur Aktualisierung des Pflichtaufgabenkatalogs und an der bisher zur Anwendung kommenden Pflichtigkeitsklassifikation besteht.

Die Ausgaben für Pflichtaufgaben sind deshalb Ausgangspunkt der zugrundeliegenden Bedarfsanalyse. Gemäß der Entscheidung des StGH vom 21. Mai 2013 muss der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 122). In Umsetzung dieser Vorgabe erfolgte mittels einer Ressortabfrage die Bestandserfassung aller pflichtigen Aufgaben die die Kommunen aufgrund von Landesrecht und höherrangigem Recht wahrzunehmen haben. Die Ergebnisse wurden in einen Pflichtaufgabenkatalog überführt, der die festgestellten Pflichtaufgaben nach kommunalen Gruppen ausweist, die Gruppenbildung plausibilisiert und eine Zuordnung zu Produktbereichen und Produktgruppen vornimmt. Dieser Pflichtaufgabenkatalog wurde bisher jährlich aktualisiert. Stichtag für die im Katalog enthaltenen Aufgaben ist jeweils der 1. Januar des entsprechenden Kalenderjahres. In einer Bestandsaufnahme wurde innerhalb der AG KFA aufgezeigt, dass sich der Katalog über die letzten Jahre moderat verändert hat. Die Veränderungen rühren zum einen von einem geänderten Aufgabenzuschnitt; vielmehr aber von der kontinuierlichen Verbesserung der Qualität der Meldungen und der damit verbundenen Verbesserung hin zu einer einheitlichen Granularität der gemeldeten Aufgaben. Im Rahmen der Evaluierung des KFA wurde erörtert, die jährliche Überprüfung durch eine Überprüfung in einem Mehrjahreszeitraum zu ersetzen. Erörtert wurde zudem, die jährliche Aktualisierung landesseitig fortzuführen; die Einbindung der KSpV, die in die Kommune rückkoppeln, aber auf eine Überprüfung in einem größeren Turnus zu beschränken. Zwar könnte der jährliche Aufwand damit reduziert werden. Der Nutzen der jährlichen Aktualisierung (Qualitätsverbesserung) überwiegt aber, sodass der Turnus jährlicher Aktualisierung vorerst beibehalten wird.

Erörtert wurde schließlich die Pflichtigkeitsklassifikation. Hierbei geht es um die Festlegung, wieviel Prozent der Einzahlungen und Auszahlungen in den Produktbereichen auf die Pflichtaufgaben beziehungsweise auf freiwillige Aufgaben entfallen. Diese Angaben werden für die Bedarfsermittlung benötigt, weil im Rahmen der Gewährung der finanziellen Mindestausstattung die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu gewährleisten ist. Die drei Regierungspräsidien haben im Rahmen der KFA-Reform 2013-2015 die prozentualen Anteile der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben in den Produktbereichen der jeweiligen

Gruppen anhand einer qualifizierten Schätzung ermittelt. Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Verhältnisse in der Pflichtigkeit der Aufgaben gegenüber 2014 verändert hat oder dass neue Aufgaben hinzugekommen sind. Vielmehr ist die Anzahl der Pflichtaufgaben laut Pflichtaufgabenkatalog seit dem Jahr 2016 insgesamt um rund 780 Aufgaben zurückgegangen.

Sowohl mit den Kommunen als auch mit den prüfenden Regierungspräsidien bleibt weiterhin ein enger Austausch bestehen, um der Beobachtungspflicht angemessene Rechnung zu tragen und Nachbesserungen wie bisher bei Bedarf vorzunehmen.

3. Horizontaler KFA

Obwohl jedes Land über ein eigenes Finanzausgleichsgesetz verfügt, folgt die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen stets dem gleichen Grundprinzip. Der Finanzbedarf einer Kommune wird der Finanzkraft gegenübergestellt und die Differenz in Höhe einer Ausgleichsquote mit Schlüsselzuweisungen aufgefüllt.

Da der Finanzbedarf einer Kommune nicht individuell beziffert werden kann, wird der Bedarf mit Hilfe des Indikators der „Ausgleichsmesszahl“ zum Ausdruck gebracht. Diese ergibt sich aus der Multiplikation von Grundbetrag und Gesamtansatz. Der Grundbetrag ist eine iterative Rechengröße innerhalb des Finanzausgleichssystems, die dafür sorgt, dass die Schlüsselmasse beziehungsweise Teilschlüsselmassen vollständig auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt wird beziehungsweise werden.

Der Finanzbedarf im KFA entspricht nicht den tatsächlichen, geschätzten oder geplanten Kosten respektive Ausgaben einer Kommune, sondern wird mit Hilfe der Ausgleichsmesszahl als Produkt von Grundbetrag und Gesamtansatz zum Ausdruck gebracht. Ziel ist es, eine standardisierte Bedarfsgröße zu bilden, die als Rechengröße dazu dient, strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen abzubilden.

Der Gesamtansatz setzt sich aus dem „Hauptansatz“ und den „Ergänzungsansätzen“ zusammen. Im Mittelpunkt des Hauptansatzes steht zum einen die Einwohnerzahl einer Kommune und zum anderen das Zentrale-Orte-Konzept. In Hessen werden die Orte mit wachsender Einwohnerzahl stärker gewichtet. Mit dieser sogenannten „Einwohnerveredelung“ soll den mit zunehmender Gemeindegröße steigenden Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Leistungen Rechnung getragen werden. Im HFAG kommt dieser Zusammenhang im Rahmen einer Veredelung auf Basis der zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde für ihr Umland nach Klassifizierung im Landesentwicklungsplan (LEP 2020) zum Ausdruck.

Wie in den meisten Ländern werden zusätzliche Sonderbedarfe über Ergänzungsansätze abgegolten. Zum einen über „aufgabenspezifische Zentralitätsansätze“ wie den Sozillastenansatz für kreisfreie Städte und Landkreise oder den Ergänzungsansatz für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur und zum anderen in Form von „personenbezogenen“ Sonderbedarfen wie dem Ansatz für demografische Entwicklung. In diesem Fall gelten die Ausgaben als besondere Bedarfe, die dementsprechend auch gesondert berücksichtigt werden.

Haupt- und Ergänzungsansätze sind additiv verknüpft, wobei die Ergänzungsansätze auf der unveredelten Einwohnerzahl aufbauen. Ein Bezug auf die bereits veredelten Einwohner würde zu einer überproportionalen Gewichtung und damit übermäßigen Spreizung der standardisierten Bedarfe führen.

Finanzwissenschaftlich lässt sich das Vorliegen von Sonderbedarfen sowohl allokativ als auch distributiv begründen. Die allokativ Begründung geht auf das allgemeine Effizienzargument zurück, laut dem die zur Verfügung stehenden Mittel so verteilt werden sollten, dass die kommunale Ebene in der Lage ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Daraus folgt, dass auch unterschiedliche (Sonder-) Bedarfe im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten. Aus

distributiver Sicht fällt die Berücksichtigung von Sonderbedarfen dagegen unter das Finanzausgleichsziel, möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und damit die unterschiedliche Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu korrigieren.

In der Reform des KFA 2013 bis 2015 wurde auch die Struktur des horizontalen Finanzausgleichs an das neue bedarfsorientierte System angepasst, damit sich die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel strukturell nach dem ermittelten Bedarf richtet. Mit seiner Entscheidung vom 16. Januar 2019 hat der StGH die Ausgestaltung des KFA-2016 als mit der Verfassung des Landes Hessen für vereinbar erklärt. Dennoch wurde die bisher im KFA gewählte Hauptansatzstaffel, das heißt die Einwohnergewichtung, als auch die Berücksichtigung von besonderen Bedarfsfaktoren über die Gewährung von Ergänzungsansätzen durch die Gutachter in einer umfangreichen Überprüfung finanzwissenschaftlich untersucht. Die Evaluierung des KFA hat ergeben, dass sich das bisherige System des horizontalen KFA bewährt hat. Die in Hessen gewählte Ausgestaltung des Gesamtansatzes (Hauptansatz und Ergänzungsansätze) unterliegt grundsätzlich einer breiten Akzeptanz und führt auch in der Betrachtung der finanzwissenschaftlichen Begutachtung zu dem Ergebnis, dass bereits ein durchaus ausgewogenes und bedarfsgerechtes System besteht. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden deshalb nur die bereits ab dem KFA 2026 notwendigen Anpassungsbedarfe umgesetzt.

Im Bereich des horizontalen KFA ergeben sich danach folgende Anpassungen:

- Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und Grundsteuer B sowie Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer
- Berücksichtigung des Siedlungsindex statt der Strukturraumzugehörigkeit nach dem Landesentwicklungsplan
- Stärkere Wirkung des Ergänzungsansatzes für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur durch die Erhöhung der Prozentsätze
- Ausgestaltung des bereits bestehenden Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang – analog zu den übrigen Ergänzungsansätzen – unabhängig von einer Einwohnergewichtung
- Stärkere Berücksichtigung demografischer Auswirkungen im KFA durch Schaffung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum

Zudem wurde der Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 HFAG im Rahmen der Evaluierung des KFA einer Überprüfung unterzogen. Der Zuschlag für die Stadt Frankfurt am Main konnte sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach bestätigt werden.

a) Anpassung beziehungsweise Aktualisierung der Nivellierungshebesätze

Die Finanzkraft einer Kommune kommt in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck. Im Wesentlichen werden hier die Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie das Steueraufkommen aus den Realsteuern, der Grund- und der Gewerbesteuer, – abzüglich der gezahlten Gewerbesteuerumlage und Heimatumlage – erfasst. Bei der Einkommen- und Umsatzsteuer werden die tatsächlichen Einnahmen berücksichtigt. Das Aufkommen aus den Realsteuern wird jedoch nicht in tatsächlichem Umfang angerechnet. Im Sinne der interkommunalen Gleichbehandlung ist die Ausgleichsberechtigung im KFA damit unabhängig von den autonomen Entscheidungen der Kommunen über ihre Hebesätze. Die Nivellierungshebesätze beugen dieser Finanzierung auf Kosten anderer Kommunen vor und erzeugen folgende Systematik: Entscheiden sich Städte und Gemeinden für einen höheren Hebesatz, können sie die Mehreinnahmen für sich vereinnahmen, während Mindereinnahmen infolge niedrigerer Hebesätze von den Städten und Gemeinden zu tragen sind. Gemäß dem Prinzip der gruppenmäßigen Äquivalenz sind somit nur diejenigen von der individuellen Hebesatzpolitik und damit dem Leistungsangebot einer Stadt oder einer Gemeinde betroffen, die dieses auch nutzen.

Das kommunale Hebesatzrecht bei den Realsteuern ist im Grundgesetz verankert und Ausdruck der kommunalen Finanzautonomie. Auf diese Weise ist es den Kommunen nicht nur möglich,

eigenständig Einnahmen zu generieren, sondern auch im Rahmen ihrer Standortpolitik positive Anreize für die Bürger zu setzen.

Bei der Festlegung der Höhe der Nivellierungshebesätze gilt es zu beachten, dass diese einerseits im KFA die Steuerkraftdifferenzen innerhalb der kommunalen Ebene realistisch abbilden und andererseits für die Städte und Gemeinden eine angemessene Referenzgröße bei der Wahl des eigenen Hebesatzes bieten sollen.

Die bis 2015 geltenden Nivellierungshebesätze stammten noch aus den Jahren 1997 beziehungsweise 1999 und waren somit mehr als 15 Jahre unverändert geblieben. Die letzte Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer erfolgte im Zuge der KFA-Reform. Die seit 2016 geltenden Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und die Gewerbesteuer entsprechen bisher den gewogenen Durchschnittshebesätzen auf Basis des 1. Halbjahres 2014.

Die wissenschaftliche Begutachtung hat gezeigt, dass die Hebesätze der Realsteuern seit der letzten Anpassung deutlich angestiegen sind. So beträgt der Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2022 im gewichteten Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden 377 Prozent und bei den kreisfreien Städte 457 Prozent. Der gewogene Landesdurchschnitt liegt damit bei den kreisangehörigen Gemeinden 20 Prozentpunkte und bei den kreisfreien Städten 3 Prozentpunkte über dem Nivellierungshebesatz.

Bei der Grundsteuer A und der Grundsteuer B ist die Entwicklung noch auffälliger: Der Landesdurchschnitt bei der Grundsteuer A liegt bei den kreisangehörigen Gemeinden mit 436 Prozent mehr als 100 Prozentpunkte und bei der Grundsteuer B mit 508 Prozent mehr als 140 Prozentpunkte über dem jeweiligen, derzeit geltenden Nivellierungshebesatz. Bei den kreisfreien Städten beträgt der Abstand bei der Grundsteuer A bei einem Landesdurchschnitt von 255 Prozent noch 19 Prozentpunkte und bei der Grundsteuer B bei einem Landesdurchschnitt von 526 Prozent noch 34 Prozentpunkte.

Die aufkommensgewichteten Nivellierungshebesätze der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer auf Basis des 1. Halbjahres 2024 fallen noch einmal höher aus: Für die kreisangehörigen Gemeinden beträgt der gewichtete Durchschnitt bei der Gewerbesteuer sodann 381 Prozent und für die kreisfreien Städte 458 Prozent. Der Landesdurchschnitt bei der Grundsteuer A liegt bei den kreisangehörigen Gemeinden bei 469 Prozent und bei der Grundsteuer B bei 553 Prozent und liegt damit noch einmal weiter entfernt von den bisher geltenden Hebesätzen. Bei den kreisfreien Städten wächst der Abstand des Landesdurchschnitts bei den Hebesätzen für die Grundsteuer B noch einmal um 31 Prozentpunkte auf 557 Prozent an, während der Hebesatz der Grundsteuer A im gewichteten Durchschnitt zwar im Vergleich zum derzeit geltenden Hebesatz angestiegen ist, aber im Vergleich zum Jahr 2022 auf 250 Prozent leicht sinkt.

Eine regelmäßige Anpassung der Nivellierungshebesätze ist jedoch erforderlich, um im KFA eine möglichst an den tatsächlichen Verhältnissen orientierte Bemessung der Steuerkraft sachgerecht umzusetzen. Die wissenschaftliche Begutachtung hat gezeigt, dass die Hebesätze der Realsteuern seit der letzten Anpassung deutlich angestiegen sind. Im Ergebnis werden die hessischen Städte und Gemeinden damit „ärmer“ gerechnet; die „Mehreinnahmen“ werden ihnen nicht im KFA angerechnet und verbleiben in der eigenen Kasse. Am Beispiel der Gewerbesteuer lässt sich erkennen, dass dieser Umstand nur auf den ersten Blick effektiv erscheint:

Liegt der Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer unterhalb des Landesdurchschnitts, beeinflusst dies zum einen das Verhältnis der einzelnen, in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl einfließenden Steuerarten. Konkret verliert die Gewerbesteuer an Gewicht, während andere Steuerarten unverändert in die Steuerkraftmesszahl mit einfließen. Damit reduziert sich die Steuerstärke von relativ gewerbesteuerstarken Kommunen und sie gelten im KFA als weniger steuerstark. Je größer der Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen ausfällt, desto stärker wirkt sich ein zu „niedriger“ Nivellierungshebesatz aus und begünstigt diese Kommunen.

Zum anderen profitieren Kommunen mit relativ hohen Hebesätzen, da sie im KFA „ärmer“ gerechnet werden. Diese beschriebenen Effekte gehen jeweils zu Lasten der relativ steuerschwachen Kommunen, das heißt derjenigen Kommunen, die der KFA gerade stärken soll.

Die Anwendung angepasster Nivellierungshebesätze ab dem Ausgleichsjahr 2026 ist damit durchaus fachlich angezeigt.

Für die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer erfolgt deshalb eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze bereits im Ausgleichsjahr 2026.

Anders verhält es sich bei der Grundsteuer. Hier empfiehlt es sich, zunächst die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den KFA abzufedern. Bei der Festlegung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B ist zu beachten, dass sich die Umsetzung der Grundsteuerreform und die damit einhergehenden Veränderungen der Bemessungsgrundlage ebenfalls erstmals im Ausgleichsjahr 2026 auswirken werden, da hier das zweite Halbjahr 2024 und das erste Halbjahr 2025 Grundlage für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sind. Damit fallen die Änderungen im HFAG und die Effekte der Grundsteuerreform zeitlich zusammen:

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteil vom 10. April 2018 (Az. 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12) (BVerfG 148, 147-217) verschiedene Vorschriften zur Feststellung von Einheitswerten, die als Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer dienen, für verfassungswidrig erklärt. Der Bundesgesetzgeber hat daraufhin mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) eine Neuregelung beschlossen, nach der die Grundsteuer ab dem Jahr 2025 nach Maßgabe eines neuen Bewertungssystems zu erheben ist. Hessen hat sich entschlossen, von der den Ländern eingeräumten Öffnungsklausel Gebrauch zu machen und die Grundsteuer abweichend vom Bundesrecht landesgesetzlich zu regeln. Demnach wird die Grundsteuer B gemäß dem Hessischen Grundsteuergesetz (HGrStG) vom 15. Dezember 2021 (GVBl. 2021 S. 906), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2025 (GVBl. 2025 Nr. 22) in Hessen nach dem sogenannten Flächen-Faktor-Verfahren ermittelt. Die Fläche eines Grundstücks ist demnach maßgeblicher Teil der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer; je größer das Grundstück, desto höher der Steuermessbetrag. Im Ergebnis sind in Kommunen mit relativ großen Grundstücken die Grundsteuermessbeträge gestiegen.

Vor dem Hintergrund des zentralen politischen Ziels im Gesetzgebungsverfahren des Bundes – der Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform – hat die Landesregierung die Städte und Gemeinden bei der Findung der aufkommensneutralen Hebesätze für die Grundsteuer A und B unterstützt und ihnen am 5. Juni 2024 individuelle Hebesatzempfehlungen zur Verfügung gestellt. Diese wurden auf Grundlage des Verhältnisses der Steuermessbeträge nach altem und neuem Recht zum Hauptveranlagungszeitpunkt 1. Januar 2022 ermittelt. Ist der Steuermessbetrag einer Stadt beziehungsweise Gemeinde nach neuem Recht gestiegen, erhielt sie die Empfehlung, ihren Hebesatz um den gleichen Faktor zu senken, um damit das gleiche Steueraufkommen zu erzielen. Stichtag für die vorliegenden Veranlagungsdaten und die der Steuerverwaltung zu diesem Zeitpunkt bekannten Hebesätze war der 10. Mai 2024. Am 30. August 2024 hat die Hessische Steuerverwaltung die Datengrundlagen zum 30. Juni 2024 aktualisiert und den Kommunen die gegebenenfalls angepassten Hebesatzempfehlungen mitgeteilt.

Das Flächen-Faktor-Verfahren führt damit zwar vor allem bei Kommunen im Ländlichen Raum beziehungsweise bei Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur mit relativ großen Grundstücken zu Veränderungen bei den Steuermessbeträgen. Bei einer aufkommensneutralen Umsetzung wirken sich die Neuregelungen aber nicht direkt auf die Steuereinnahmen der Kommunen aus. Allerdings werden sich im Ausgleichsjahr 2026 bei Kommunen mit gestiegenen Steuermessbeträgen zum Teil deutliche Auswirkungen im KFA zeigen. Diese Umverteilungseffekte beruhen originär auf der durch die Grundsteuerreform induzierten veränderten Steuerkraft und würden daher unabhängig vom Hebesatzverhalten der Kommunen auftreten:

Zum einen sinkt für diese Kommunen, aufgrund ihrer erhöhten Steuereinnahmen, die Ausgleichsberechtigung im KFA und sie erhalten relativ weniger Schlüsselzuweisungen. Zum anderen werden die entstandenen Umverteilungseffekte dadurch verstärkt, dass der KFA nur einen Hebesatz kennt; den Nivellierungshebesatz.

Nivellierungshebesätze finden im KFA bei den Realsteuern, der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, Anwendung: Bei der Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisung spielen die Steuereinnahmen der Kommunen eine entscheidende Rolle. Anders als bei den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) wird bei den Realsteuern nicht die tatsächliche Höhe angerechnet. Stattdessen wird die für Schlüsselzuweisungen und für die Grundlage für die Kreis- und Schulumlage ausschlaggebende Steuerkraft mit Hilfe von sogenannten Nivellierungshebesätzen ermittelt. Hintergrund ist das den Kommunen in Art. 106 Abs. 6, Satz 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich zugewiesene Hebesatzrecht.

Aufgabe der Nivellierungshebesätze ist es im Sinne der interkommunalen Gleichbehandlung den KFA unabhängig von der individuellen Hebesatz-/ Standortpolitik zu machen. Es erfolgt demnach keine Versicherung gegen „eigens verursachte“ Einnahmeausfälle durch die Solidargemeinschaft der Kommunen. Somit kommen Einnahmen durch Hebesatzanhebungen oberhalb der Nivellierungshebesätze vollständig der steuererhebenden Gemeinde zugute, ohne dass sie sich für die Kommune negativ im KFA oder bei der Kreis- und Schulumlage auswirken. Bleiben Kommunen bei ihrer Hebesatzentscheidung dagegen bewusst unter den Nivellierungshebesätzen (zum Beispiel um als Wohnstandort besonders attraktiv zu sein), so wird dies jedenfalls nicht mit zusätzlichen Schlüsselzuweisungen ausgeglichen; sie werden im KFA gegenüber ihren tatsächlichen Einnahmen „reicher“ gerechnet.

344 Kommunen haben von der Hessischen Steuerverwaltung eine Empfehlung zur Senkung ihres Hebesatzes für die Grundsteuer B erhalten. Unter der Annahme, dass alle der Hebesatzempfehlungen folgen, lägen dennoch 210 kreisangehörige Gemeinden mit ihren Hebesätzen unterhalb des Nivellierungshebesatzes nach § 21 Abs. 2 Nr. 2 HFAG von bisher 365 Prozent. Im Ergebnis würden die jeweiligen Städte und Gemeinden in diesem Sinne „reicher“ gerechnet und erhielten relativ weniger Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig müssten die betroffenen Kommunen Kreisumlage auf Steuereinnahmen zahlen, die ihnen faktisch nicht zur Verfügung stehen, da auch zur Berechnung der Kreisumlage gemäß § 50 Abs. 2 HFAG das nivellierte Grundsteueraufkommen direkt über die Steuerkraftmesszahl und indirekt über die Schlüsselzuweisungen herangezogen wird.

Diese Effekte ergeben sich aus der originären Ausgleichssystematik des KFA und sind durchaus intendiert, sofern sie nicht auf vom Gesetzgeber induzierten Veränderungen der Bemessungsgrundlage oder einer seitens des Landes ausgesprochenen Hebesatzempfehlungen beruhen. Daher hat der Landesgesetzgeber, neben anderen Maßnahmen, unter anderem die Anpassung der Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B vorgesehen, um die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den KFA abzumildern:

Im Zuge einer sachgerechten Anpassung der Steuerkraftmesszahl wurden verschiedene Optionen erörtert. In Frage kamen eine differenzierte Gewichtung der in die Berechnung des KFA einfließenden Hebesätze (1), ein gänzlicher Verzicht auf die Nivellierung des Aufkommens der Grundsteuer B (2), beziehungsweise auf eine Berücksichtigung der Grundsteuer (3) oder eine Anpassung der Nivellierungshebesätze (4). Die Optionen (1) bis (3) erschienen allerdings nicht zielführend, da mit deren Umsetzung entweder nachträgliche Anpassungen (zum Beispiel Spitzabrechnungen) einhergingen, die die Komplexität des Systems weiter erhöhen oder mit dem Verzicht der Nutzung statistischer Daten die grundlegende Systematik des KFA durchbrochen würde. Hinzu kommt, dass in allen Fällen zusätzliche Verteilungsasymmetrien entstünden.

Dagegen erscheint eine Anpassung der Nivellierungshebesätze (4) als ein relativ geringer (korrigierender) Eingriff in den KFA, der nicht in die grundlegende Konzeption des Ausgleichssystems eingreift.

In diesem Sinne werden die Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B in Anlehnung an die Ermittlung der aufkommensneutralen Hebesätze um den Faktor angepasst, um den sich die Steuermessbeträge durch die Grundsteuerreform verändert haben.

Die fachlich gebotene Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt könnte mittelfristig im KFA-Jahr 2028 erfolgen. Es ist zu erwarten, dass sich die Hebesätze in den nächsten Jahren gemäß der individuellen Finanzsituation sowie der Haushalts- und Hebesatzpolitik vor Ort verändern und höchstwahrscheinlich von den Hebesatzempfehlungen der Steuerverwaltung abweichen werden; sei es aufgrund von Konsolidierungsaktivitäten oder um den realen (inflationsbedingten) Wert des Steueraufkommens zu erhalten. Die Anpassung der Nivellierungshebesätze auf den gewichteten Landesdurchschnitt des ersten Halbjahres 2026 soll dazu beitragen, die Steuerkraftdifferenzen der Städte und Gemeinde im Ausgleichsjahr 2028 wieder realistisch darzustellen.

In diesem Zuge könnten auch die Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer erneut angepasst werden.

b) Anpassung des Ergänzungsansatzes für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur

Eine weitere Änderung des HFAG soll gezielt die Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur stärken, da diese zum einen besonders von den durch die Grundsteuerreform induzierten Anpassungen betroffen sind. Zum anderen ist das Hinwirken auf gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel in der Hessischen Verfassung verankert. Vor allem weil Hessen immer mehr durch urbane Lebensräume geprägt ist, gilt es gleichzeitig, die Förderung des Ländlichen Raums im Blick zu behalten.

Das HFAG sieht aktuell Ergänzungsansätze für im Ländlichen Raum gelegene kreisangehörige Gemeinden und Landkreise mit im Ländlichen Raum gelegenen kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von drei Prozent vor. Darüber hinaus erhalten kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum gemäß § 46 HFAG eine Investitionspauschale für den Ländlichen Raum und, sofern sie Mittelzentren ohne Teilfunktion eines Oberzentrums sind, eine Investitionspauschale für Mittelzentren im Ländlichen Raum. Für die Zuordnung zum Ländlichen Raum gelten nach § 3 Abs. 4 HFAG bisher die Festlegungen des Landesentwicklungsplans.

Ab dem Ausgleichsjahr 2026 soll dagegen der Siedlungsindex als Kriterium für die Bejahung einer ländlichen Siedlungsstruktur einer Gemeinde und damit für die Gewährung der Ergänzungsansätze für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur und als Kriterium für die Gewährung der entsprechenden Investitionspauschalen genutzt werden. Dieser Index wurde 2018 von der ÜPKK unter wissenschaftlicher Begleitung des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. der Universität Leipzig im Rahmen der 203. Vergleichenden Prüfung entwickelt. Ziel war es, den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die kommunalen Haushalte zu überprüfen. Dieser Index umfasst einen Wertebereich zwischen 0 und 1 und fasst in einer Kennzahl mehrere Indikatoren zusammen, die verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur messen:

Zum einen wird über den Grad der Streuung die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet anhand des sogenannten Nächster-Nachbar-Index gemessen. Dazu wird für jeden Teil einer Gemeinde die kürzeste Distanz zum nächstgelegenen Gemeindeteil gemessen und anhand der Anzahl der Gemeindeteile und der Gebietsfläche geprüft, ob sich diese räumlich konzentrieren oder räumlich gleich verteilen. Auf diese Weise kann abgeschätzt werden, ob und gegebenenfalls wie sich die Siedlungsstruktur innerhalb eines Gemeindegebietes auf beispielsweise die Versorgung mit Infrastrukturen auswirkt.

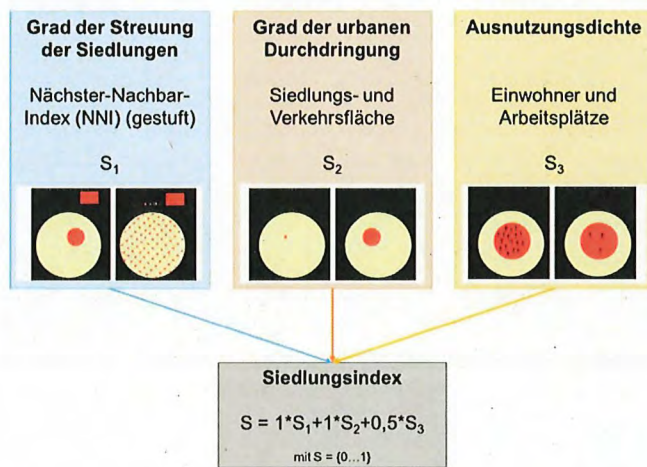
Zum anderen spielt der Grad der urbanen Durchdringung als Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde eine Rolle. Diese Kennzahl entspricht dem Grad der Flächennutzung für Siedlungszwecke und gibt an, wie hoch der Flächeneinsatz für Siedlungszwecke ist, der möglicherweise kommunale Leistungen erfordert.

Der dritte Indikator ist die Ausnutzungsdichte, anhand derer mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte gemessen wird, wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird. „Wohnen“ wird dabei durch die Anzahl der Einwohner repräsentiert und „Arbeiten“ durch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. Die Summe der beiden Größen wird anschließend durch die Siedlungs- und Verkehrsfläche geteilt, um sowohl eine Aussage über die Nutzungsintensität für Wohnzwecke als auch für Gewerbe und Industrie auf einer gegebenen Fläche zu ermöglichen.

Die drei Indikatoren werden unterschiedlich gewichtet (Nächster-Nachbar-Index: 1, Grad der urbanen Durchdringung: 1, Ausnutzungsdichte: 0,5) zum Siedlungsindex zusammengefasst. Grundsätzlich gilt, je höher der Siedlungsindex ausfällt, desto stärker ist die Gemeinde zersiedelt.

Kommunen mit einem Siedlungsindex kleiner 0,5 gelten als zentriert (mit einem Siedlungsindex zwischen 0,3 und kleiner 0,5 als eher zentriert). Ab einem Index von 0,5 gelten Kommunen dagegen als zersiedelt.

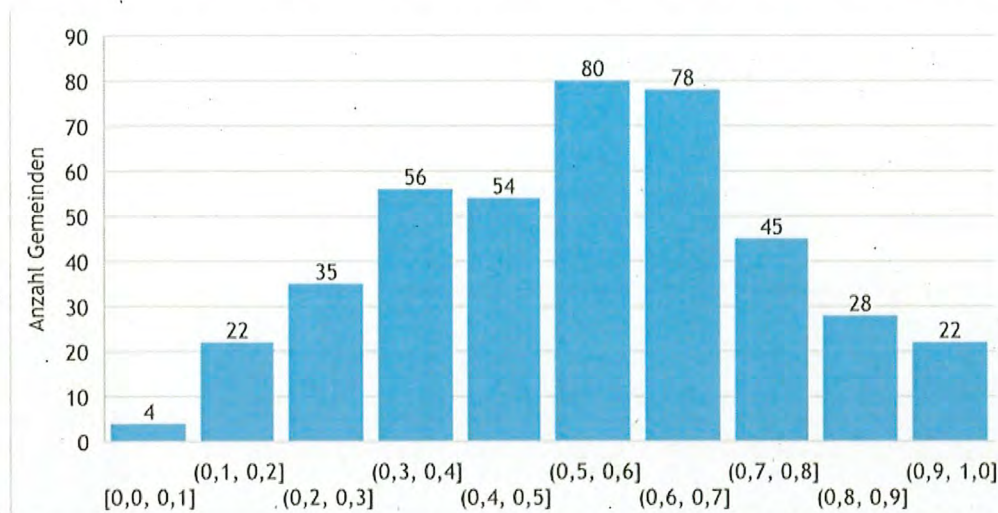
Abbildung 2: Zusammensetzung des Siedlungsindex:



Quelle: Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA, S. 78; Eigene Darstellung der Gutachter.

Die Gutachter konnten aufzeigen, dass in der Praxis die Ausprägungen des Siedlungsindex (Stand 2023) für die kreisangehörigen Gemeinden zwischen 0 und 1 liegt und dabei das gesamte Spektrum abdecken. Gleichwohl weist der überwiegende Teil der Gemeinden einen Siedlungsindex zwischen 0,3 und 0,7 auf.

Abbildung 3: Verteilung des Siedlungsindex in der Gruppe der kreisfreien Städte und Gemeinden



Quelle: Lenk/Hesse/Starke: *Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA*, S. 79; Eigene Darstellung der Gutachter; Daten: *Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2023)*.

Im Vergleich zur Festlegung im Landesentwicklungsplan stellt der Siedlungsindex einen datenbasierten und gleichermaßen aussagekräftigen Indikator für die Frage dar, welche Gemeinde eine ländliche Siedlungsstruktur aufweist. Der Siedlungsindex ermöglicht es erstmals, den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die konkreten kommunalen Finanzbedarfe zu bestimmen (vgl. Lenk/Keilmann/Hesse/Gnädingler, in: *Zeitschrift für Kommunalfinzen, Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur*, Heft Nr. 8, 2020, S. 169ff.)

Im HFAG werden die Ergänzungsansätze für im Ländlichen Raum gelegene kreisangehörige Gemeinden und Landkreise mit im Ländlichen Raum gelegenen kreisangehörigen Gemeinden fortgeführt. Grundlage für den Ergänzungsansatz bildet künftig nicht mehr die Festlegungen des Landesentwicklungsplans, sondern der Zersiedlungsgrad nach Maßgabe des jeweiligen Siedlungsindex einer Kommune. Die Bejahung einer ländlichen Siedlungsstruktur im KFA erfolgt ab einem Siedlungsindex von größer-gleich 0,5. Weil dadurch künftig mehr Kommunen von den Ergänzungsansätzen profitieren, werden die bestehenden Ergänzungsansätze bereits durch diese Umstellung gestärkt.

Da besonders die Gemeinden im Ländlichen Raum beziehungsweise Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur von den Umverteilungseffekten der Grundsteuerreform betroffen sind, werden die bestehenden Ergänzungsansätze für Zersiedelung zudem dadurch gestärkt, dass die Einwohnergewichtung der Kommunen erhöht wird.

Auch wenn die finanzwissenschaftliche Begutachtung zu dem Ergebnis gelangt, dass sich eine besondere Ausgabenbelastung des Ländlichen Raums beziehungsweise der Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur rein empirisch nicht bestätigen lässt, wird der Ergänzungsansatz aus folgenden Erwägungen fortgeführt und in seiner Wirkung noch angepasst:

Zum einen kommt dies den Vorgaben des Koalitionsvertrags nach, der nicht nur ländliche Räume als Wirtschaft-, Kultur- und Lebensräume besonders stärken will, sondern sich dazu auch explizit auf den Siedlungsindex bezieht. Zum anderen hat die politischen Schwerpunktsetzung der letzten Jahre Wirkung gezeigt und dies gilt es fortzusetzen: Der Aktionsplan „Starkes Land – Gutes Leben“ dient der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und dazu wurden im Doppelhaushalt 2023/2024 knapp 3 Mrd. Euro zur Stärkung der ländlichen Räume bereitgestellt. Der Erfolg spiegelt sich auch im Ergebnis der wissenschaftlichen Begutachtung wider. So weisen Kommunen in ländlichen Räumen deutlich höhere Finanzierungssalden und Investitionsausgaben auf, als die Kommunen im Verdichtungsraum.

Zudem gelangt die finanzwissenschaftliche Begutachtung zu dem Ergebnis, dass es durchaus plausibel erscheint, die Effekte der Grundsteuerreform, die sich besonders bei kleineren Kommunen im Ländlichen Raum beziehungsweise mit einem hohen Zersiedlungsgrad auswirken, über den Ergänzungsansatz aufgefangen werden können.

c) Einführung neuer Ergänzungsansätze für Bevölkerungswachstum

Um den KFA an die Herausforderungen des demografischen Wandels anzupassen, wurde im Ausgleichsjahr 2013 ein Demografiefaktor eingeführt. Aktuell gewährt das HFAG Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang, wenn sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde innerhalb von zehn Jahren um mehr als fünf Prozent verringert hat.

Mehr als zehn Jahre später kommt die finanzwissenschaftliche Begutachtung allerdings zu dem Ergebnis, dass mittlerweile fast drei Viertel der Kommunen wachsen anstatt zu schrumpfen. Die Einwohnerzahl ist 2024 (Zensus 2011) im Vergleich zum Jahr 2013 um 6,2 Prozent angestiegen. Dabei zeigen sich Zuwächse bei fast drei Viertel der Kommunen in allen drei kommunalen Gruppen, wobei das Wachstum im verdichteten Raum (Oberzentren, Großstädten) besonders hoch ausfällt.

Kommunen, deren Einwohnerzahl steigt, stehen vor besonderen Herausforderungen: Obwohl wachsenden Kommunen mehr allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen als schrumpfenden Kommunen, wird in Kommunen mit Einwohnerrückgang mehr investiert, als in wachsenden: Eine Analyse der Investitionstätigkeit der Kommunen zeigt, dass diese im Mittel der Jahre 2016 bis 2023 sowie 2020 bis 2022 in relativ stark wachsenden Kommunen (2,5 bis über 7 Prozent) jeweils unter der von im Vergleich mäßig wachsenden Kommunen lag. Gleichzeitig weisen diese Kommunen etwas geringe Salden für Verwaltungstätigkeit (im laufenden Bereich) aus. Um zu beurteilen, ob die betroffenen Kommunen ähnlich wie die mit schrumpfender Bevölkerung im KFA besonders berücksichtigt werden sollten, ist zunächst zu prüfen, ob aus einem Anstieg an Einwohnern resultierenden Belastungen ein Sonderbedarf entsteht und ob dieser auch innerhalb des KFA berücksichtigt werden sollte.

Ein Sonderbedarf entsteht dann, wenn die kommunale Ebene durch sozio-ökonomische Strukturunterschiede nicht gleichermaßen belastet ist oder wenn gesetzliche Vorgaben von Bund und Land zu einer heterogenen Belastung führen. Für die mit einer wachsenden Bevölkerung einhergehenden Kostensteigerungen trifft dies zu:

Die finanzwissenschaftliche Begutachtung zeigt, dass die stark wachsenden Kommunen im Landesvergleich zumeist sehr unterschiedlich verteilt sind. Dabei lässt sich sowohl ein positiver Zusammenhang von Wachstum und Größe der Kommune, als auch ein Nord-Süd-Gefälle erkennen: Die Zuwächse in den Großstädten beziehungsweise im verdichteten Raum sowie in Süd- und Mittelhessen fallen am höchsten aus. Der insgesamt positive Trend fällt je nach zentralörtlicher Funktion und Einwohnergrößenklasse aber unterschiedlich aus.

Darüber hinaus sind die besonderen finanziellen Belastungen, die aus der wachsenden Zahl an Einwohner entstehen, oft durch Bundes- und/oder Landesgesetze bedingt, sodass die Kommunen zur Erfüllung verpflichtet sind – sei es beispielsweise bei der Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen durch den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung oder durch rechtliche Hürden bei der Schaffung von neuem Wohnraum.

Ein Sonderbedarf sollte im KFA berücksichtigt werden, wenn er eindeutig definierbar ist, eine hohe Ausgabenposition für die Kommunen darstellt und auf externen Faktoren beruht. Der Sonderbedarf von wachsenden Kommunen erfüllt diese Kriterien. Zum einen lassen sich der Anstieg der Bevölkerung in Hessen und die damit verbundenen finanziellen Belastungen empirisch belegen. Zum anderen erhöht ein Wachstum an Einwohnern in den Kommunen auch die Notwendigkeit, Investitionen in den Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur durchzuführen. Dazu zählt in einem ersten Schritt immer auch die Ausweisung von Wohnbauflächen. Gerade die Kosten der Baulandbereitstellung und die anschließenden Folgekosten stellen für viele Kommunen

eine Belastung dar. Hinzu kommt, dass die finanziellen Belastungen, wie bereits erläutert, auch auf der Anhebung von bundesrechtlichen oder landesrechtlichen Standards beruhen.

Es ist daher angezeigt, den KFA an die aktuelle Bevölkerungsentwicklung und die damit einhergehenden Auswirkungen auf die kommunale Ausgabenstruktur anzupassen. Daher wird ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum eingeführt, den Kommunen erhalten, deren Bevölkerung innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren um mehr als fünf Prozent wächst. Die Einwohnerzahl wird um den die Fünf-Prozent-Grenze übersteigenden Prozentsatz erhöht.

d) Anpassung der Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang

Um den KFA an die Herausforderungen des demografischen Wandels anzupassen, wurde im Jahr 2013 ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang eingeführt. Nun gelangt die finanzwissenschaftliche Begutachtung zu dem Ergebnis, dass Hessens Kommunen mehrheitlich wachsen, siehe oben. Dabei fallen die Zuwächse in den Großstädten am höchsten aus, während in den ländlichen Städten und Gemeinden die Einwohnerzahl im Wesentlichen stabil geblieben ist. Der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang verliert damit zunehmend an Bedeutung; er wurde im KFA 2025 lediglich 19 kreisangehörigen Gemeinden gewährt. Gleichwohl soll der Ergänzungsansatz fortgeführt werden, um die Belastungen, die tatsächlich rein durch die Abwanderung von Einwohnern und Gewerbe entstehen, entgegenzuwirken und Kommunen ein erneutes Wachstum zu ermöglichen.

Um Asymmetrien im Ausgleichssystem zu vermeiden, werden im gleichen Zuge die Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang derart angepasst, dass auch hier in Zukunft auf die Einwohnerzahl anstatt auf den Hauptansatz abgestellt wird.

e) Konkreter Prüfauftrag zum Metropolenzuschlag der Stadt Frankfurt am Main

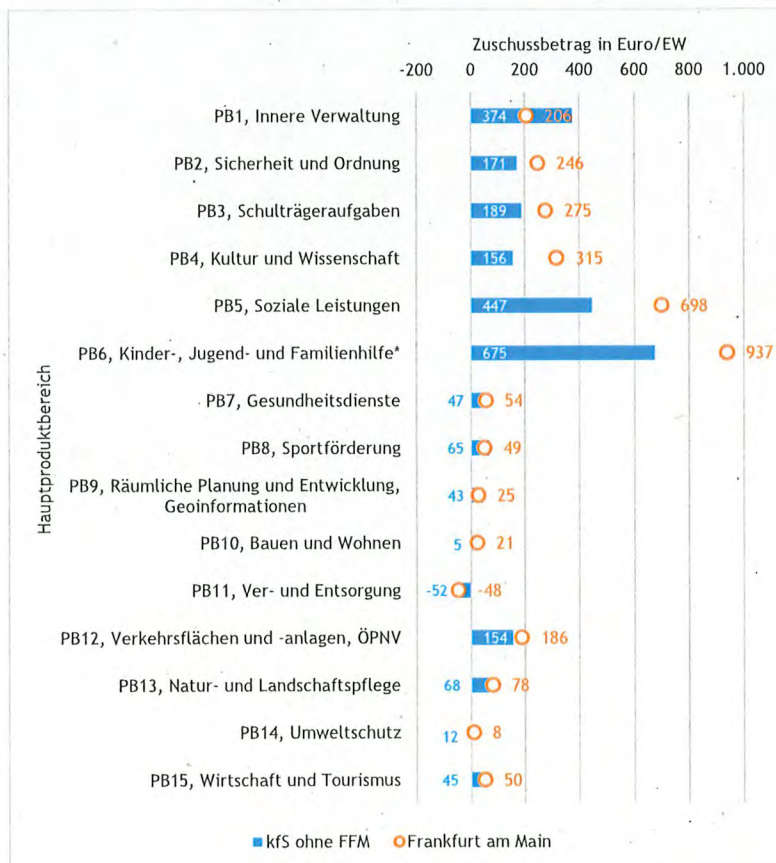
Nach der Entscheidung des StGH vom 16. Januar 2019 (P.St. 2606 et al.) sei die Gewährung eines Metropolenzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ohne datengestützte Mehrbedarfsermittlung derzeit verfassungsrechtlich vertretbar. Der Gesetzgeber müsse die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betreffe ausdrücklich auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 HFAG (StGH, Az. P.St. 2606 et al., S. 45).

Der Gesetzgeber habe zwar den Metropolenzuschlag in der Höhe frei gesetzt. Dies beruht – auch nach der zutreffenden Feststellung des StGH – nicht auf einer fehlenden Bedarfsermittlung, sondern auf dem Befund, dass sich ein Sonderbedarf der Stadt Frankfurt am Main aufgrund ihrer Metropolienstellung, also ihres konkreten Aufgabenzuschnitts, aus den dem Gesetzgeber vorliegenden Daten nicht abbilden ließ. Die verfassungsrechtliche Vertretbarkeit des Metropolenzuschlages wurde aber allein dadurch erreicht, dass den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht trifft. Der Beobachtungspflicht kam das Land im Rahmen der Evaluierung des KFA nach. Es hat sich zusammen mit der finanzwissenschaftlichen Begleitung erneut dem Metropolenzuschlag gewidmet und dabei überprüft, ob und in welchem Umfang eine Höhergewichtung der Stadt Frankfurt erforderlich ist.

Die Begutachtung hat ergeben, dass die Höhergewichtung der Stadt Frankfurt am Main in der Gruppe der kreisfreien Städte mit 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl bestätigt werden kann (Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsmessung im KFA, S. 65). Danach rechtfertigt sich die Höhergewichtung der Einwohner der Stadt Frankfurt am Main nicht nur aufgrund allgemeiner finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse wie etwa dem sogenannten Brecht'schen Gesetz, nach dem mit steigender Bevölkerungsdichte auch die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben steigen. Hinzutritt unter anderem – und darauf nahm der Gesetzgeber bereits bei Einführung des Metropolenzuschlages in seiner Begründung Bezug –, dass die Stadt Frankfurt am Main eine Metropolfunktion erfüllt und dabei eine (Mit-)Versorgung der Einwohner des Ballungsraums des Regionalverbandes Frankfurt-RheinMain beziehungsweise der gesamten Bevölkerung der Metropolregion FrankfurtRheinMain besitzt.

Nach den Ergebnissen der Gutachter kommt der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den anderen Oberzentren eine hervorgehobene Funktion zu. Für die Überprüfung des Metropolenzuschlages wurde die Leistungsbeschreibung auf den kommunalen Aufgabenkanon heruntergebrochen, der im HFAG die Grundlage für eine Differenzierung zu den übrigen kreisfreien Städten bildet (Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA, S. 62f). In einer qualitativen, datengestützten Betrachtung wurden deshalb die Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main mit den entsprechenden durchschnittlichen Ausprägungen für die übrigen kreisfreien Städte nach Hauptproduktbereichen beziehungsweise nach Produktbereichen verglichen. In der Logik der Ausgleichsmesszahl ist für den Metropolenzuschlag nur relevant, inwieweit sich der Wert für die Stadt Frankfurt am Main vom Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte differenziert, der die Basis für eine separate Höhergewichtung im Hauptansatz bildet. Um einen verzerrenden Effekt der Investitionsauszahlungen zu dämpfen, wurden durch die Gutachter lediglich die Werte der Zuschussbeträge im Bereich der Verwaltungstätigkeit betrachtet. Anhand einer Durchschnittsbetrachtung basierend auf den Mittelwerten der Jahre 2020 bis 2022 zeigt sich ein deutlich höheres Ausgabenniveau bei der Stadt Frankfurt am Main.

Abbildung 4: Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit):



Quelle: Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA, S. 64; Eigene Darstellung und Auswertung der Gutachter; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

Es zeigt sich, dass die Zuschussbeträge in Frankfurt am Main über alle Aufgaben hinweg rund 29 Prozent höher liegen als im Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte. Dieses Ausgabenniveau muss – nach den gutachterlichen Feststellungen – jedoch in Bezug gesetzt werden zu den Funktionen, die mit zentralörtlichen Funktionen in Verbindung gebracht werden können, um lediglich den Wert abzubilden, der gegenüber den übrigen kreisfreien Städten tatsächlich als Metropolenzuschlag gewertet werden kann. Danach ergibt sich (ebenfalls bei Betrachtung der Mittelwerte für die Jahre 2020 bis 2022) ein Wert von rund 10,6 Prozent:

Abbildung 5: Differenzen der Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main zum Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (Verwaltungstätigkeit):

		Zuschussbeträge je EW		Differenz zum Durchschnitt der übrigen kfs	
		Frankfurt am Main	Übrige kreisfreie Städte	alle	Nur ZO-Aufgaben
Innere Verwaltung	PB1	206	374	-168	
Sicherheit und Ordnung	PB2	246	171	76	76
Schulträgeraufgaben	PB3	275	189	86	
Kultur und Wissenschaft	PB4	315	156	159	159
Soziale Leistungen	PB5	698	447	250	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	937	675	262	
Gesundheitsdienste	PB7	54	47	7	
Sportförderung	PB8	49	65	-17	-17
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	25	43	-18	-18
Bauen und Wohnen	PB10	21	5	16	16
Ver- und Entsorgung	PB11	-48	-52	4	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	186	154	32	32
Natur- und Landschaftspflege	PB13	78	68	11	
Umweltschutz	PB14	8	12	-4	
Wirtschaft und Tourismus	PB15	50	45	6	6
Gesamtergebnis		3.099	2.398	701	254
„Veredelungsfaktor“				29,2 %	10,6%

Quelle: Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsmessung im KFA, S. 65; Eigene Darstellung und Auswertung der Gutachter; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

Der Wert von 10,6 Prozent wurde ohne vertiefte Angemessenheitsprüfung dieser Ausgaben ermittelt. Es ist davon auszugehen, dass dieser rechnerische Wert im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung gegebenenfalls hätte abgesenkt werden müssen (Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsmessung im KFA, S. 65). Demnach kann der bisher gewählte Wert von 10 Prozent bestätigt werden.

Die Überprüfung der Gutachter ergab auch, dass es einer weiteren Unterteilung der kreisfreien Städte in Untergruppen nicht bedarf, sondern ein einheitlicher Hauptansatz für die kreisfreien Städte Darmstadt, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden nach § 25 Abs. 1 sachgerecht ist.

4. Unveränderte Fortführung bestimmter Festlegungen des KFA

Gerade die Überprüfung der statistischen Datengrundlagen und des Verwaltungsverfahrens haben ergeben, dass eine Anpassung derzeit nicht erforderlich erscheint. Zudem hat die Evaluierung des KFA ergeben, dass sich das bisherige System des horizontalen KFA bewährt hat. Deshalb werden eine Vielzahl von Ergänzungsansätzen sowie die Tarilstufen für die Solidaritätsumlage und die Festlegungen zur Ausgleichsmesszahl unverändert fortgeführt.

Im Einzelnen:

a) Statistische Datengrundlagen

Im Rahmen der Bestandsaufnahme der bisherigen Systematik des KFA wurden zunächst die statistischen Datengrundlagen erörtert. Hierbei wurde die die KFA-spezifischen Anforderungen deutlich:

Im Rahmen der aufgabengerechten Bedarfsermittlung besteht die Anforderung an die Statistik, aufgabenbezogene Ein- und Auszahlungen vollständig und qualitätsgesichert abzubilden und zugänglich zu machen. Der horizontale KFA hat das Ziel, Schlüsselzuweisungen auf Basis der Steuerkraft und Einwohner zu verteilen. Hierbei besteht die Anforderung an die Statistik, möglichst aktuelle Daten zu Steuereinnahmen und Hebesätzen vollständig und qualitätsgesichert zur Verfügung zu stellen. In diesem Spannungsfeld ist es erforderlich, im KFA auf unterschiedliche statistische Grundlagen zurückzugreifen:

Für die Bedarfsermittlung wird neben der Bevölkerungsstatistik auf die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen. Sie liefert eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen (Produktgruppen und Produktbereiche) und bildet Einzahlungen und Auszahlungen ab. Für den horizontalen KFA wird neben der Bevölkerungsstatistik (und den Bedarfsgemeinschaften für die Gewährung des Ergänzungsansatzes für Soziallasten) auf die Ergebnisse der Vierteljährlichen Kassenstatistik abgestellt. Diese Statistik bietet den Vorteil relativ aktueller Daten. Aufgrund ihrer nur geringfügigen Differenzierung nach Aufgabenbereichen wäre sie aber als Grundlage für die Bedarfsermittlung weniger geeignet.

Im Rahmen der AG KFA wurde vor allem die Anpassung des Referenzzeitraums für den horizontalen KFA erörtert. Als Referenzzeitraum wird bisher das zweite Halbjahr des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres sowie das erste Halbjahr des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres angesetzt. Die Erweiterung von bisher zwei Halbjahren auf beispielsweise vier Halbjahre ermöglicht zwar eine Glättung von Einmaleffekten, sorgt allerdings auch dafür, dass diese Effekte mehrmalig in den KFA einbezogen und der KFA auf eine ältere Datenbasis gestützt würde. Letzteres gilt auch für ein Verschieben des Referenzzeitraums. Möglich wäre es, zulasten der Aktualität der Datenbasis insgesamt auf das zweite dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres abzustellen, um eine frühere Erstellung der Planungsdaten und damit eine frühzeitige Planungssicherheit für die Kommunen zu erzielen. Eine klare Befürwortung einer Anpassung konnte nicht herausgearbeitet werden. Vielmehr setzt die bisherige Regelung zum Referenzzeitraum Aktualität und Planungssicherheit ausgewogen ins Verhältnis und kann deshalb unverändert fortgeführt werden.

Danach wird im KFA 2026 auf die Ergebnisse der Vierteljährlichen Kassenstatistik des 2. Halbjahres 2024 und des 1. Halbjahres 2025 und in der Berechnung der Mindestausstattung auf die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 zurückgegriffen.

b) Verwaltungsverfahren

Im Rahmen der AG KFA wurde das bisherige Verwaltungsverfahren zum KFA vorgestellt. Im Hessischen Ministerium der Finanzen erfolgt nicht nur die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

und die Berechnung der horizontalen Verteilung (Ermittlung der Schlüsselzuweisungen, Umlagegrundlagen, Solidaritätsumlage). Ebenso ist das Hessische Ministerium der Finanzen für die Erstellung und den Versand der Planungsdaten im Herbst des Vorjahres sowie für die Erstellung und den Versand der Bescheide zu der vorläufigen Festsetzung und der endgültigen Festsetzung an die Kommunen zuständig. Die Kommunen erhalten ihre Planungsdaten beziehungsweise ihre Bescheide über die vorläufige und die endgültige Festsetzung nebst Berechnungsbögen und Anschreiben jeweils per E-Mail.

In Wahrnehmung von Land und Kommunen zeichnet sich das gegenwärtige Verfahren durch ein hohes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit aus. Änderungsbedarfe konnten nicht festgestellt werden.

c) Beibehaltung der (übrigen) Ergänzungsansätze

Der Ergänzungsansatz für Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 7.500 gesunken ist (§ 20 Abs. 4 HFAG (neu)), hat sich bewährt und wird unverändert fortgeführt.

Gleiches gilt für die Ergänzungsansätze für Soziallasten nach § 26 Abs. 3 HFAG (neu) und § 32 Abs. 4 HFAG (neu). Das HFAG sieht für die Träger der Sozialhilfe, die Landkreise und kreisfreien Städte, einen Soziallastenansatz vor, der auf die Anzahl der (SGB II-) Bedarfsgemeinschaften abstellt. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung ist als Globalindikator geeignet, bedarfsverursachende Tatbestände im kommunalen Sozialleistungsspektrum insgesamt abzubilden. Aus diesem Grund hat sich der Ergänzungsansatz im Laufe der Jahre bewährt. Eine Anpassung des HFAG ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht geboten.

d) Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA

Kommunen, die gemeinsam ein interkommunales Gewerbegebiet unterhalten, haben nach den derzeitigen Regelungen des HFAG und der Durchführungsverordnung zum HFAG die Möglichkeit, einen Antrag auf eine bestimmte Aufteilung ihres Grundsteuer B- und Gewerbesteueraufkommens zu stellen. Im KFA 2025 werden neun interkommunale Gewerbegebiete berücksichtigt, indem bestimmte Steuerkraftzahlen bei den betroffenen 25 Kommunen, die diese Gewerbegebiete unterhalten, angepasst werden. Hierfür sind umfangreiche Nebenberechnungen erforderlich. Aufgrund der geringen Fallzahl und der geringen Umverteilungswirkung steht der damit verbundene Verwaltungsaufwand außer Verhältnis. Im Rahmen der Evaluierung des KFA wurde deshalb die Abschaffung dieser Nebenberechnung und der Ausgleich außerhalb des KFA (unter den Beteiligten) erörtert. Auf Wunsch der Kommunen, die die bisherige Praxis als eine Unterstützung und für sie unbürokratisches Verfahren wahrnehmen, werden interkommunale Gewerbegebiete weiterhin im KFA berücksichtigt. Es ist geplant, die bisherige Verwaltungspraxis zu optimieren, um gleichsam eine Vereinfachung des KFA an dieser Stelle künftig zu erzielen.

e) Schwimmbäder – Keine gesonderte Förderung im KFA

Sowohl aus sport- und gesundheitspolitischer Sicht, als auch im Hinblick auf die notwendige Umsetzung des Schulschwimmunterrichts sind Schwimmbäder von besonderer Bedeutung für das Land. Bisher werden die Belastungen durch den Betrieb kommunaler Schwimmbäder im KFA nicht besonders berücksichtigt. Allerdings besteht bereits eine umfangreiche Förderung der Investitionen in Schwimmbäder (beispielsweise HAI 2007-2012, SWIM 2019-2023, SWIMplus). Auch künftig erscheint es daher sachgerecht, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips keine Besondere Finanzausweisung oder einen Ergänzungsansatz im HFAG ab dem Ausgleichsjahr 2026 aufzunehmen. Es wurden im Rahmen der Evaluierung des KFA vielmehr andere Möglichkeiten der Kompensation außerhalb des KFA erörtert (etwa, dass die schwimmbadbetreibenden Kommunen den Landkreisen in ihrer Funktion als Schulträger zukünftig kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde in Rechnung stellen, während die Landkreise sich über die Schulumlage refinanzieren).

f) Straßenausbaubeiträge – Keine weitergehende Berücksichtigung im KFA

Eine ausschließlich auf die Entlastung von Straßenausbaubeiträgen gerichtete Förderung enthält das HFAG nicht. Eine Einführung ab dem KFA 2026 wurde erörtert und vor folgendem Hintergrund abgelehnt:

Ein eindeutiger Bedarf, der die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers auf den Plan ruft, konnte im Rahmen der Evaluierung des KFA aktuell nicht festgestellt werden. Vielmehr bestehen bereits umfangreiche Instrumente für die Kommunen, um ihre Straßenausbaukosten zu finanzieren. Zum einen besteht die Möglichkeit zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und die Beantragung eines pauschalen Ausgleichs der Kosten, die bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen der Kommune bei der Festlegung der Abrechnungsgebiete entstehen. Zum anderen erhalten die Kommunen bereits über den KFA eine Zuweisung zur Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§ 43 HFAG) und eine pauschale Investitionsförderung (§ 46 HFAG), die auch für den Ausbau von Straßen genutzt werden kann. Hinzu kommt ein Förderprogramm für zinslose Darlehen zur Finanzierung von Straßenbeiträgen. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) gewährt hessischen Kommunen seit April 2021 zinslose Kommunaldarlehen, wenn diese ihren Bürgerinnen und Bürgern Ratenzahlungen im Zusammenhang mit einmaligen Straßenbeiträgen einräumen. Die Sollzinsen werden vom Land getragen.

Die Instrumente haben gemein, dass sie die Verantwortlichkeit der Kommunen stärken und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

g) Interkommunale Zusammenarbeit

Im Jahr 2011 wurde ein Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aufgelegt, das aus dem Landesausgleichsstock finanziert wird. Das Programm läuft erfolgreich und hat bisher zu einem deutlichen Anstieg der kommunalen Kooperationsbereitschaft geführt. In der Förderrichtlinie werden nahezu sämtliche kommunale Betätigungsfelder als förderfähig deklariert. Antragsberechtigt sind alle hessischen Kommunen. Die Regelzuwendung liegt im fünf- bis sechsstelligen Euro-Bereich und fällt damit bereits umfangreich aus.

Im Rahmen der Evaluierung des KFA konnte nicht festgestellt werden, dass darüber hinaus Regelungen im HFAG benötigt werden, um einen Anreiz für eine künftige Zusammenarbeit zu leisten. Vielmehr werden auch in Zukunft Einzelfallentscheidungen über die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung getroffen werden, ohne dass es hierfür einer abstrakt-generelle Regelung im HFAG bedarf.

5. Schwerpunkte künftiger Beobachtung und gegebenenfalls Nachbesserung

Diese Evaluierung des KFA findet damit ihren Abschluss. Weitere Evaluierungen erscheinen in regelmäßigen, mehrjährigen Abständen sinnvoll, sofern sich nicht bereits zuvor ein konkreter Anlass dazu ergibt. Damit kommt der Gesetzgeber fortlaufend seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nach.

Die zahlreichen Untersuchungen, die im Rahmen der Evaluierung des KFA durchgeführt wurden, stellen eine wertvolle Grundlage für tiefergehende Erörterungen und künftige Anpassungen des KFA-Systems dar.

a) Vorwegabzug an den LWV

Für das Ausgleichsjahr 2028 soll die Zuweisung erneut überprüft werden. Es erfolgt die Überprüfung einer Anpassung der Umlagegrundlagen für die Ermittlung der LWV-Umlage mit dem Ziel der Beendigung der LWV-Zuweisung aus dem KFA.

b) Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer

Die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B werden ab dem KFA 2026 zunächst nur um die Effekte der Grundsteuerreform angepasst. Es bietet sich an, ab dem KFA 2028 die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer dann auf der Basis des gewogenen Landesdurchschnitts (Datenstand voraussichtlich 1. Halbjahr 2026) zu aktualisieren.

Auch die Gutachter gelangen im Rahmen ihrer abschließenden Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis, dass die Eingrenzung finanzieller Effekte, die durch die Anpassung der Nivellierungshebesätze entstehen, dadurch gelingen könnte, dass in kürzeren Abständen eine Anpassung der Nivellierungshebesätze an die aufkommensgewichteten Landesdurchschnitte erfolgt (Lenk/Hesse/Starke, Verteilungswirkungen HFAG-Reform, S. 23).

c) Neuordnung der Finanzbeziehung von Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen

Die sieben im KFA 2025 zu berücksichtigenden kreisangehörigen Sonderstatus-Städte (Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau (ab dem 1. Januar 2026 kreisfreie Stadt), Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar) erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden zusätzlich einzelne Aufgaben der Landkreise (§ 4a HGO). Diese sind ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen oder das Ergebnis von individuellen Vereinbarungen zwischen der Sonderstatus-Stadt und dem jeweiligen Landkreis, dem sogenannten Kragenkreis. Um die daraus resultierende Ausgabenentlastung der Kragenkreise im Vergleich zu Landkreisen ohne kreisangehörige Sonderstatus-Städte zu berücksichtigen, sieht das HFAG aktuell verschiedene Regelungen für die Kragenkreise, aber auch für die Sonderstatus-Städte selbst vor:

Zum einen erhalten die Einwohner einer Sonderstatus-Stadt die höchste Einwohnerveredelung unter den kreisangehörigen Gemeinden (158 Prozent) und eine Ermäßigung bei der Kreisumlage, da für sie reduzierte Kreisumlagegrundlagen gelten. Zum anderen gehen die Einwohner der Sonderstatus-Stadt nicht vollständig, sondern nur zu 75 Prozent in die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl beim jeweiligen Kragenkreis ein.

Das HFAG regelt die Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen. Für die Finanzbeziehung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden ist der kreisinterne Finanzausgleich zuständig. Nicht zuletzt deshalb sollte aus rein systematischen Gründen und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Frage der Einnahmenverteilung zwischen Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen dort verortet sein, wo auch die Aufgabenverteilung festgelegt wird. Zudem tragen die derzeitigen „Sonderregelungen“ innerhalb des HFAG zur Intransparenz und Komplexität bei und gehen vor allem zu Lasten der (relativ finanzschwachen) kreisangehörigen Gemeinden.

Da es sich bei der Behandlung der Sonderstatus-Städte im KFA jeher um ein innerhalb der kommunalen Ebene sehr konfliktbehaftetes Thema handelt, war die Überprüfung der entsprechenden Regelungen im HFAG auch Teil der finanzwissenschaftlichen Begutachtung (vgl. Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA, S. 52 ff.):

Die Gutachter konnten im Rahmen einer qualitativen und datengestützten Analyse zeigen, dass sich die Aufgabenwahrnehmung und damit die Zuschussbeträge innerhalb der Gruppe der Sonderstatus-Städte deutlich voneinander unterscheiden. Demgegenüber steht jedoch die einheitliche Behandlung (einheitliche Einwohnerveredelung in Höhe von 158 Prozent, einheitliche Absenkung der Ausgleichsmesszahl bei den Kragenkreisen) im KFA. Die Folge sind Verzerrungen der Ausgleichswirkung und Sickerverluste zu Lasten der anderen kreisangehörigen Gemeinden. Dass die Einwohnerveredelung der Sonderstatus-Städte in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinde erfolgt, obwohl die Regelung die Übernahme kreislicher Aufgaben „ausgleichen“ soll, verstärkt diese Effekte.

Die Gutachter schlagen daher vor, in Zukunft die Finanzbeziehung zwischen Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen außerhalb des HFAG zu regeln. Analog zur individuellen Aufgabenverteilung sollten Erstattungsbeträge für von Sonderstatus-Städten übernommene kreisliche Aufgaben durch den Kragenkreis geleistet werden.

Daneben wäre die Einführung einer Einwohnerveredelung für Oberzentren denkbar, um eine besondere räumliche Funktion mit großräumiger Verflechtung und erhöhten Ballungs- und Mitversorgungskosten weiterhin im KFA zu berücksichtigen.

Negative finanzielle Auswirkungen wären damit für die Sonderstatus-Städte zu vermeiden.

Allerdings ist es erforderlich, Anpassungen an der sogenannten Hauptansatzstaffel nicht isoliert zu betrachten, sondern stets im Zusammenhang, damit sich die Änderungen sinnvoll in das System einfügen und die gewünschte Umverteilungswirkung erzielt wird. Auf eine isolierte Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen wird deshalb ab dem KFA 2026 verzichtet. Die Anpassung der Einwohnerveredelung war als solche nicht Gegenstand dieser Evaluierung des KFA. Vielmehr sollte sich eine künftige Evaluierung des KFA schwerpunktmäßig mit diesem Themenkomplex befassen und so auch eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Sonderstatus-Städten und Kragenkreisen ermöglichen. Hierfür liefern die gutachterlichen Erkenntnisse eine wertvolle Grundlage.

d) Kinder im KFA

Die Kinderbetreuung ist nicht nur Teil der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Ausgaben in diesem Bereich sind für die Kommunen zugleich eine wichtige Investition in die Zukunft. Allerdings sind gerade diese Ausgaben bei den kreisangehörigen Gemeinden in den letzten Jahren deutlich angestiegen und stellen damit eine erhebliche finanzielle Belastung dar. Die finanzwissenschaftliche Begutachtung bestätigt diese Entwicklung und kommt zu dem Schluss, dass die Altersgruppe der unter Sechsjährigen in den letzten zehn Jahren in Hessen nicht nur besonders stark gewachsen ist, sondern auf diese Gruppe auch die höchsten Ausgaben je Einwohner entfallen, die zugleich auch besonders dynamisch anwachsen. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Evaluierung des KFA bereits die Einführung eines Ergänzungsansatzes diskutiert, der eine Höhergewichtung der Kinder U6 mit einem empirisch nachgewiesenen einheitlichen Faktor von 4 für kreisangehörige Gemeinden beziehungsweise einem Faktor von 2 für kreisfreie Städte vornimmt.

„Schlüsselfaktor“ und Ursache für die fehlende abschließende Einigung im Rahmen dieser Evaluierung des KFA war die Frage, ob die Veredelung der Kinder im Rahmen des Ergänzungsansatzes additiv zu der vorgelagerten Einwohnergewichtung im Hauptansatz hinzutritt oder ob der Ergänzungsansatz zusätzlich gewichtet werden soll. Durch die zusätzliche Gewichtung der Kinder entsprechend dem Hauptansatz würde eine starke Privilegierung der großen kreisangehörigen Gemeinden erfolgen, so dass sich der Ergänzungsansatz bei großen Mittelzentren, Oberzentren und Sonderstatus-Städten deutlicher zu ihren Gunsten auswirken würde. Dies würde derzeit allerdings zu „unerwünschten Umverteilungswirkungen“ insbesondere in der bestehenden vorgelagerten Einwohnerveredelung der Sonderstatus-Städte im Hauptansatz führen, da die Einwohnerveredelung zwar im Grunde, jedoch nicht der Höhe (158 Prozent) nach empirisch bestätigt werden konnte und im Rahmen der Überprüfung und Anpassung der gesamten Hauptansatzstaffel neu austariert werden sollte. Eine Kompromisslinie konnte bis zum Zeitpunkt des Einreichens dieses Gesetzentwurfs nicht erarbeitet werden. Es erscheint aber sinnvoll, auf die wertvollen Ausführungen der Gutachter aufzusetzen und die Frage der Einführung eines Ergänzungsansatzes, der den Sonderbedarf, den Kinder U6 auslösen, zeitnah, spätestens im Rahmen des nächsten Evaluierungszyklus, neu zu stellen.

e) Sozialindex als Kriterium der Ergänzungsansätze für Soziallasten

Zusätzlich zum Siedlungsindex hat die ÜPKK 2021 einen sogenannten Sozialindex erarbeitet, der mehrere Kategorien von Sozialausgaben (unter anderem die Kosten der Unterkunft, Kinder- und Jugendhilfe, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe) umfasst. Das HFAG sieht für die Träger

der Sozialhilfe, die Landkreise und kreisfreien Städte, einen Soziallastenansatz vor, der auf die Anzahl der (SGB II-) Bedarfsgemeinschaften abstellt.

Die statistische Analyse der Gutachter hat gezeigt, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II die Varianz zwischen den 26 Landkreisen und kreisfreien Städten bereits zu einem erheblichen Teil erklären und der bisherige Ergänzungsansatz für Soziallasten bestätigt werden kann (Lenk/Hesse/Starke: Horizontale Bedarfsfaktoren im KFA, S. 93f.).

Gleichwohl könnte im Rahmen einer künftigen Evaluierung überprüft werden, ob eine Umstellung der Grundlagen des Ergänzungsansatzes geboten ist. Hierfür bietet die finanzwissenschaftliche Begutachtung bereits eine wertvolle Grundlage.

6. Abschließende finanzwissenschaftliche Gesamtbetrachtung

Die mit diesem Gesetzentwurf umgesetzten Änderungen des HFAG wurden in einer abschließenden Gesamtbetrachtung einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung unterzogen. Neben den Ergebnissen der umfangreichen empirischen Berechnung anhand einer Regressionsanalyse wurden in der abschließenden Gesamtbetrachtung die finanziellen Verteilungseffekte isoliert und zudem kumuliert untersucht. Die Gesamtbetrachtung konnte zeigen, dass sich die aus der Evaluierung des KFA resultierenden Anpassungen hinsichtlich ihrer Gesamtwirkungen grundsätzlich auf eine verträgliche Weise ins System des HFAG einfügen (Lenk/Hesse/Starke, Verteilungswirkung der HFAG-Reform, S. 4).

Das in der Koalitionsvereinbarung postulierte Ziel, die Stärkung der kleineren und steuerschwächeren Kommunen, wird erfüllt. Die abschließende Gesamtbetrachtung kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass der Steuerkraftausgleich zwischen den Städten und Gemeinden in Hessen gestärkt wird und Gemeinden mit einer geringeren originären Steuerkraft Einnahmenezuwächse zu erwarten haben (Lenk/Hesse/Starke, Verteilungswirkung der HFAG-Reform, S. 4).

Insbesondere gelangt die abschließende Gesamtbetrachtung auch zu dem Ergebnis, dass die aktualisierten Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer, aber auch die um die Effekte der Grundsteuerreform angepassten Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B die Steuerkraftdifferenzen in realistischer Weise widerspiegeln (Lenk/Hesse/Starke, Verteilungswirkung der HFAG-Reform, S. 4).

Der Entwurf wird genutzt, um redaktionelle Anpassungen am HFAG und anderen Rechtsvorschriften vorzunehmen.

B. Allgemeine Begründung zu Art. 4

Das Sondervermögen Hessischer Investitionsfonds wurde mit Errichtungsgesetz vom 15. Juli 1970 (GVBl. S. 403) gebildet, um die kommunalen Investitionen hessischer Kommunen zu fördern und zu stärken. Es besteht der Wunsch des Landes und die Erwartung der Kommunen, die Förderung der Investitionstätigkeit der Kommunen über das seit den 1970er Jahren bestehende Darlehensprogramm des Hessischen Investitionsfonds auch weiterhin dauerhaft fortzuführen. Mit der Neufassung des Gesetzes wird der Bestand des Sondervermögens unberührt gelassen. Zugleich werden die notwendigen Rahmenbedingungen für eine dauerhafte Finanzierung, Bewirtschaftung und Verwaltung des Sondervermögens geschaffen.

Mit Vertrag vom 2. August 2024 zwischen dem Land Hessen, vertreten durch den Hessischen Minister der Finanzen, und der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) wurde das Fondsvermögen des Hessisches Investitionsfonds von der Helaba zurück auf das Land Hessen übertragen.

Zuvor war das Fondsvermögen im Jahr 2005 auf Grundlage einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung aus § 21 Abs. 1 Satz 1 InvFondsG a.F., die seinerzeit eigens zu diesem Zweck geschaffen wurde, gegen eine jährlich zu zahlende, angemessene und marktgerechte Vergütung als stille Einlage auf die Helaba übertragen worden.

Die ursprünglich zu diesem Zweck geschaffene gesetzliche Ermächtigung zur Übertragung des Fondsvermögens ist nunmehr obsolet und wird aus dem Gesetz entfernt.

Im Zusammenhang mit der Rückübertragung des Fondsvermögens des Sondervermögens Hessischer Investitionsfonds wird ein neues Finanzierungskonzept erforderlich, da die von der Helaba für die stille Einlage gezahlte Vergütung nunmehr entfällt.

Um die Förderung der hessischen Kommunen im bisherigen Umfang sicherzustellen, soll die Finanzierung angepasst werden. Das Sondervermögen soll sich zukünftig grundsätzlich über (Zins-) Erträge selbst finanzieren.

Mit der bisherigen Gesetzeslage kann das Finanzierungsmodell aber nicht umgesetzt werden, weil die benötigten Zins- und Kapitalerträge im revolving Fonds (Abteilungen A und B) erwirtschaftet werden, de lege lata aber nicht an Abteilung C übertragen werden dürfen, wo sie aber zur Finanzierung von Zinsverbilligungen und Verwaltungsentgelten für die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) benötigt werden. Ohne eine Gesetzesänderung droht die auf dem Kontokorrentkonto der Abteilung C aktuell noch vorhandene Liquidität aus den früheren Zahlungen der Helaba kurz- bis mittelfristig vollständig abzuschmelzen, was eine Förderung der Darlehen in Abteilung C mit Zinsverbilligungen unmöglich machen würde. Den Kommunen könnten dann keine am Kapitalmarkt refinanzierten und mit Zinsverbilligungsmitteln versehenen Darlehen mehr angeboten werden.

Daher ist das InvFondsG grundlegend anzupassen, um den Finanzierungsmechanismus reibungslos, stabil und zukunftsorientiert zur Geltung kommen zu lassen und die verstärkte Förderung kommunaler Investitionen über das Darlehensprogramm des Sondervermögens dauerhaft sicher zu gewährleisten.

Daneben ergeben sich weitere Regelungen des InvFondsG a.F., die aufgrund von Zeitablauf keine Geltung mehr entfalten; beispielsweise der Finanzierungsvorgang zum Aufbau des Sondervermögens und seiner (Ausgangs-) Liquidität mit Mitteln aus dem Kommunalen Finanzausgleich und dem originären Landeshaushalt, vgl. etwa § 3 Satz 1 InvFondsG a.F. Das Sondervermögen und der Aufbau seiner (Ausgangs-) Liquidität ist ein abgeschlossener Vorgang, sodass hierfür kein Regelungsbedarf mehr besteht.

Aus den notwendigen Anpassungen folgen diverse weitere inhaltliche und sprachliche Änderungserfordernisse. Auch Konzept und Aufbau der Abteilungen A, B und C, die inhaltlich zwar

grundsätzlich weitgehend unverändert fortgeführt werden, machen diverse gesetzestechnische und redaktionelle Anpassungen erforderlich.

Zudem soll eine Genehmigungsfiktion bezogen auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds etabliert werden, die es den Kommunen ermöglichen soll, ihre Investitionen auch bei schwieriger Haushaltsslage im erforderlichen Umfang finanzieren zu können.

Die Aufgabe der Verwaltung des Sondervermögens wird zudem – ergänzend zu § 2 Abs. 8 WIBankG – gesetzlich ausdrücklich und ausschließlich auf die WIBank übertragen.

Insgesamt sind aufgrund der nicht unerheblichen strukturellen Änderung mit Blick auf Finanzierung, Bewirtschaftung und Verwaltung des Sondervermögens lediglich punktuelle Änderungen nicht ausreichend, sondern es ist eine Neufassung des Hessischen Investitionsfondsgesetzes angezeigt.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Alle Änderungen des HFAG, die aufgrund der Übergangsregelungen für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 vorgenommen werden, werden im Neunten Teil zusammengefasst. Somit wird die Stellung dieser Regelungen als befristete Regelungen deutlich. Hierfür sind Folgeänderungen am Inhaltsverzeichnis notwendig.

Zu Nr. 2

§ 3 Abs. 4 Satz 1 HFAG entspricht der bisherigen Regelung. Es wird damit sichergestellt, dass dort, wo Leistungen in Abhängigkeit von zentralörtlichen Funktionen gewährt werden, die Festlegungen des Landesentwicklungsplans zu Ober- und Mittelzentren maßgeblich sind.

Allerdings stellt der KFA bei der Gewährung von Ergänzungsansätzen und Investitionspauschalen künftig nicht mehr auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Strukturraum nach den Festlegungen des Landesentwicklungsplans ab. Vielmehr regelt § 3 Abs. 4 Satz 2 HFAG, dass entscheidendes Kriterium künftig die ländliche Siedlungsstruktur ist, die eine kreisangehörige Gemeinde aufweist. Eine Gemeinde weist die im KFA relevante ländliche Siedlungsstruktur bei einem Siedlungsindex von mindestens 0,5000 auf.

2018 hat die ÜPKK unter wissenschaftlicher Begleitung im Rahmen der 203. Vergleichenden Prüfung den sogenannten Siedlungsindex entwickelt, um den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die kommunalen Haushalte zu überprüfen. Dieser Index umfasst einen Wertebereich zwischen 0 und 1 und fasst in einer Kennzahl mehrere Indikatoren zusammen, die verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur messen:

Zum einen wird über den Grad der Streuung die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet anhand des sogenannten Nächster-Nachbar-Index gemessen. Zum anderen spielt der Grad der urbanen Durchdringung als Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde eine Rolle. Der dritte Indikator ist die Ausnutzungsdichte, anhand derer mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte gemessen wird, wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird. Die drei Indikatoren gehen im Verhältnis 1:1:0,5 in die Berechnung des Siedlungsindex ein. Grundsätzlich gilt, je höher der Siedlungsindex ausfällt, desto stärker ist die Gemeinde zersiedelt. Nach den Festlegungen der ÜPKK gilt eine Kommune mit einem Siedlungsindex von 0,5 bis > 0,7 als eher zersiedelt und ab > 0,7 als zersiedelt (s. Kommunalbericht 2022).

Die Berechnung beruht auf Daten des Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformationen und auf Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes. Als Teil des Kommunalmonitors der ÜPKK ist der Siedlungsindex für alle Kommunen auf der Webseite des Hessischen Rechnungshofs nachvollziehbar und transparent online abrufbar. Damit überzeugt der Index besonders vor dem Hintergrund der jüngsten Kritik an den Festlegungen des geänderten Landesentwicklungsplans aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz, da es sich um ein messensfreies Rechenergebnis handelt, das regelmäßig aktualisiert wird.

Im Vergleich zur Festlegung im Landesentwicklungsplan stellt der Siedlungsindex einen datenbasierten und gleichermaßen aussagekräftigen Indikator für die Siedlungsstruktur und damit für die Gewährung der Ergänzungsansätze sowie der Investitionspauschalen dar.

Der Siedlungsindex wurde von der ÜPKK seit der ersten Veröffentlichung 2018 bereits drei Mal aktualisiert. In die Berechnungen des KFA wird jeweils der zum 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres auf der Webseite des Hessischen Rechnungshofs online abrufbare Siedlungsindex als Teil des Kommunalmonitors einbezogen. Aktualisierungen, die nach dem 30. Juni veröffentlicht werden, finden erst in den Berechnungen für das auf das Jahr der Veröffentlichung folgende Ausgleichsjahr Berücksichtigung. Hiermit wird sichergestellt, dass insbesondere Änderungen, die nach Erstellung der Planungsdaten erfolgen, nicht mehr berücksichtigt werden,

um die die Aussagekraft der bereits erstellten und kommunizierten Planungsdaten und damit die Planungssicherheit der Kommunen nicht zu schmälern.

Die übrigen Regelungen im § 3 Abs. 4 HFAG a.F. werden in den neuen Abs. 5 überführt (Redaktionelle Anpassung). Zudem ist die Fundstelle der Hessischen Gemeindeordnung ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 3

Der Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ war ursprünglich bis 31. Dezember 2016 befristet. Aufgrund der Meldezahlen zum 31. Dezember 2014 sowie der Bearbeitungszeiten pro Fall wurde die Laufzeit des Fonds bis 31. Dezember 2018 verlängert. Betroffene, die als Kinder oder Jugendliche in den Jahren 1949 bis 1975 (BRD) beziehungsweise 1949 bis 1990 (DDR) in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe oder in stationären psychiatrischen Einrichtungen untergebracht waren und dort Leid und Unrecht erfahren haben und heute noch an den Folgewirkungen leiden, konnten bis einschließlich 30. Juni 2021 (Meldefrist) ihr Interesse an Leistungen aus der „Stiftung Anerkennung und Hilfe“ (Heimkinderfonds II) anmelden. Die Vereinbarung zur „Stiftung Anerkennung und Hilfe“ war bis zum 31. Dezember 2022 befristet. § 13 Abs. 2 Nr. 3 entfaltet keine Regelungswirkung mehr und ist daher aufzuheben. Im Übrigen handelt es sich um eine redaktionelle Folgeanpassung aufgrund der Aufhebung des § 13 Abs. 2 Nr. 3 HFAG.

Zu Nr. 4a)

Mit Einführung eines Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum erfolgt eine Anpassung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang (§ 20 Abs. 1 HFAG). Er bezieht sich in Zukunft auf die unveredelten Einwohner. Die mit der bisherigen Regelung per se verbundene überproportionale Gewichtung der Einwohner kam zwar in der Vergangenheit kaum zum Tragen, da es sich bei den schrumpfenden Kommunen in der Regel um kleine Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern handelt und deren Einwohnerveredelung damit bei 100 Prozent liegt. Gleichwohl scheint es zielführend, den Ergänzungsansatz im Rahmen der Evaluierung anzupassen, damit er sich symmetrisch in die Gesamtkonstruktion des KFA einfügt.

Mit § 20 Abs. 2 HFAG (neu) wird ein neuer Ergänzungsansatz eingeführt. Der Ergänzungsansatz lehnt sich im Grunde an den für Bevölkerungsrückgang an. Insbesondere wird er – wie der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang – nur den Städten und Gemeinden gewährt, deren Wachstum größer als fünf Prozent ist und nur hinsichtlich des den fünf Prozentpunkte übersteigenden Wertes.

Der Schwellenwert von fünf Prozent dient dazu, die erwünschte Wirkung des Ergänzungsansatzes nicht zu untergraben und gezielt diejenigen Kommunen zu stärken, die relativ am stärksten wachsen und damit ausgabeseitig besonders belastet sind. Ohne Schwellenwert würden drei Viertel der Kommunen den Ergänzungsansatz erhalten, wobei bei (auf Basis der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025) 153 Kommunen das Wachstum im Zeitraum von fünf Jahren unter zwei Prozent liegt und diese damit nur in geringem Umfang von dem Ergänzungsansatz profitieren würden.

Der Ergänzungsansatz unterscheidet sich jedoch in zwei Aspekten:

Zum einen wird hier auf einen kürzeren Zeitraum von demjenigen für Bevölkerungsrückgang (fünf statt zehn Jahre) abgestellt. Bei einem Vergleich der Bevölkerungszahlen am 31. Dezember 2023 mit denen am 31. Dezember 2018 (jeweils nach Zensus 2011) würden damit auf der Grundlage der vorläufigen Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 34 Kommunen den Ergänzungsansatz erhalten. In einem Zeitraum von zehn Jahren (Vergleich der Bevölkerungszahlen am 31. Dezember 2023 mit denen am 31. Dezember 2013, jeweils nach Zensus 2011) würden 146 Kommunen den Ergänzungsansatz erhalten. Die Stärkung der Ausgleichswirkung des neuen Ergänzungsansatzes spricht für die Anwendung eines kürzeren Vergleichszeitraums. In diesem Fall spricht allerdings noch ein anderes Argument für den kürzeren Betrachtungszeitraum:

Einige Kommunen verzeichnen im Zehn-Jahres-Zeitraum ein Wachstum zwischen 10 und über 20 Prozent. Dazu zählen vor allem Kommunen, deren Einwohnerzahl infolge der Flüchtlingskrisen (2016 bis 2017 und seit 2022) relativ stark angestiegen ist. Seien es die Standorte der Erstaufnahmeeinrichtungen (beispielsweise Gießen und Neustadt), Kommunen mit großen Gemeinschaftsunterkünften (beispielsweise Erlensee) oder Kommunen mit einer langen Tradition als Zuwanderungsorte. Die durch einen derart langen Betrachtungszeitraum erzeugten Umverteilungswirkungen würden die der anderen Ergänzungsansätze gänzlich überlagern. Die Begrenzung des Zeitraums auf fünf Jahre trägt dagegen dazu bei, dass der Ergänzungsansatz die gewünschten Ausgleichseffekte erzeugt und gleichzeitig die Ausgabenbelastung der jeweiligen Kommunen verhältnismäßig im Sinne einer Einordnung im Gesamtkonstrukt des KFA, berücksichtigt.

Zum anderen bezieht sich der neue Ergänzungsansatz auf die Einwohner gemäß der grundlegenden und nun auch beim Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang berücksichtigten Systematik des KFA anstatt auf die veredelten Einwohner der Hauptansatzstaffel.

Mit § 20 Abs. 3 HFAG (neu) wird ein Ergänzungsansatz für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur konzipiert. Der Ergänzungsansatz lehnt an die Differenzierung der ÜPKK an, die die Kommunen je nach Höhe des Siedlungsindex als eher zersiedelt (Siedlungsindex zwischen 0,5 und kleiner gleich 0,7) und zersiedelt (größer als 0,7) unterscheidet. Er knüpft deshalb an das Kriterium eines Siedlungsindex von größer-gleich 0,5 an.

Die Staffelung des Ergänzungsansatzes in fünf, sechs und sieben Prozent lehnt sich ebenfalls an der Differenzierung der ÜPKK an. Damit wird gleichermaßen dem Umstand Rechnung getragen, dass mit dem Grad der Zersiedlung höhere Belastungen für die Kommunen einhergehen. Die Erhöhung der bisherigen Höhergewichtung von drei auf fünf, sechs und sieben Prozent dient der Abfederung der aus der Grundsteuerreform resultierenden Umverteilungswirkung. Die Anwendung des Flächen-Faktor-Verfahrens führt damit vor allem bei Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur mit relativ großen Grundstücken zu einem Anstieg der Steuermessbeträge. Die betroffenen Kommunen erhalten aufgrund ihrer gestiegenen Steuerstärke relativ weniger Schlüsselzuweisungen; ihre Ausgleichsberechtigung im KFA sinkt. Die Stärkung des Ergänzungsansatzes für Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur dient dazu, diesen Effekt zu relativieren.

Zu Nr. 4b)

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nr. 5a)

Da sich die geänderte Bemessungsgrundlage der Grundsteuer A und B erstmals über die Steuerkraft des 1. Halbjahres 2025 im KFA 2026 auswirkt, ist auch zu diesem Zeitpunkt eine erste Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B vorgesehen. Dazu sollen die derzeit gültigen Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B um die Auswirkungen der Grundsteuerreform korrigiert werden, in dem sie um denselben Faktor verändert werden, um den sich die Grundsteuermessbeträge durch die Grundsteuerreform verändert haben. Dadurch kann den reformbedingten Veränderungen im KFA entgegengewirkt werden.

Analog zum Vorgehen der Steuerverwaltung wird dabei auf die zum Stichtag 30. August 2024 vorliegenden Veranlagungsdaten zum Hauptveranlagungszeitpunkt 1. Januar 2022 und die der Steuerverwaltung zu diesem Zeitpunkt bekannten Hebesätze abgestellt.

Da die Steuermessbeträge der Grundsteuer A durch Anwendung des neuen Grundsteuerrechts um rund 35,4 Prozent gestiegen sind, wird der Nivellierungshebesatz entsprechend um den gleichen Faktor verringert. Der neue Nivellierungshebesatz liegt bei 245 Prozent.

Die Veränderung der Steuermessbeträge der Grundsteuer B fällt geringer aus; der Anstieg liegt bei rund 14,2 Prozent, so dass der entsprechende Nivellierungshebesatz um den gleichen Faktor gesenkt wird und nun 320 Prozent beträgt.

Wie unter V. 3. a) beschrieben, erfolgt die Anpassung des Nivellierungshebesatzes für die Gewerbesteuer bereits ab dem Ausgleichsjahr 2026. Die Anpassung um 24 Prozentpunkte erfolgt auf der Basis des gewogenen Landesdurchschnitts des 1. Halbjahres 2024. Der Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer beträgt damit künftig 381 Prozent.

Zu Nr. 5b)

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 6a)

Das zu § 20 Abs. 1 HFAG Gesagte gilt entsprechend.

Auch der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang in der Gruppe der kreisfreien Städte bezieht sich in Zukunft auf unveredelte Einwohner.

Zu Nr. 6b)

Das zu § 20 Abs. 2 HFAG (neu) Gesagte gilt entsprechend.

Entsprechend dem Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden wird auch in der Gruppe der kreisfreien Städte ein solcher Ergänzungsansatz eingeführt. Auch hier wird auf einen Fünf-Jahres-Vergleichszeitraum abgestellt, weil auch hier die gleichen Erwägungen gelten.

Zu Nr. 6 c)

Redaktionelle Anpassung. Die Fundstelle der Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 7

Das zu § 21 HFAG Gesagte gilt entsprechend.

Bei den kreisfreien Städten ist die Entwicklung gegenläufig. Sowohl bei der Grundsteuer A als auch bei der Grundsteuer B sinken die Steuermessbeträge um rund 28,2 beziehungsweise rund 32,6 Prozent. Dementsprechend werden die Nivellierungshebesätze bei der Grundsteuer A und B um den gleichen Faktor auf jeweils 328 Prozent und 730 Prozent erhöht.

Auch für die Gruppe der kreisfreien Städte erfolgt die Anpassung des Nivellierungshebesatzes für die Gewerbesteuer bereits ab dem Ausgleichsjahr 2026. Die Anpassung um 4 Prozentpunkte erfolgt auf der Basis des gewogenen Landesdurchschnitts des 1. Halbjahres 2024. Der Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer beträgt damit künftig 458 Prozent.

Zu Nr. 8a)

Das zu § 20 Abs. 1 HFAG Gesagte gilt entsprechend.

Auch der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang in der Gruppe der Landkreise bezieht sich in Zukunft auf unveredelte Einwohner.

Zu Nr. 8b)

Das zu § 20 Abs. 2 HFAG (neu) Gesagte gilt entsprechend.

Entsprechend dem Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden wird auch in der Gruppe der Landkreise ein solcher Ergänzungsansatz eingeführt. Auch hier wird auf einen Fünf-Jahres-Vergleichszeitraum abgestellt, weil auch hier die gleichen Erwägungen gelten.

Zu Nr. 8c)

Die ÜPKK hat auch einen Siedlungsindex für die Landkreise entwickelt. Wie beim Siedlungsindex für Gemeinden setzt sich der für die Landkreise aus drei Indikatoren (Entfernung Kreisverwaltung-

Index als Repräsentant der Ausdehnung des Kreisgebiets, Urbane Durchdringung (SuV-Fläche) und Ausnutzungsdichte (Einwohner und Arbeitsplatzdichte) zusammen. Allerdings gehen diese gleichgewichtet in die Berechnung ein.

Da sich im Ergebnis erkennen lässt, dass die räumlichen Strukturen sehr ähnlich zu denjenigen des Siedlungsindex für die Gemeinden sind und dieser mittelbar über die Höhe der Umlagekraftmesszahl in die Berechnung ihrer Schlüsselzuweisungen wirkt, wird im HFAG auf die Verwendung eines Siedlungsindex für Landkreise verzichtet. Die Systematik des Schlüsselzuweisungssystems macht auch eine Staffelung des Ergänzungsansatzes bei den Landkreisen obsolet. Gleichwohl erfolgt eine Erhöhung des Ergänzungsansatzes von drei auf fünf Prozent und damit eine Anpassung an die Regelung für die kreisangehörigen Gemeinden.

Im Ergebnis wird der Ergänzungsansatz für die Landkreise – wie bereits in der Vergangenheit – an der Siedlungsstruktur der kreisangehörigen Gemeinden orientiert und auf dieser Basis gewährt.

Im Übrigen erfolgt eine redaktionelle Anpassung.

Zu Nr. 8d)

Redaktionelle Anpassung infolge der Änderung unter Nr. 6c).

Zu Nr. 9

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Hessischen Schulgesetzes ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 10

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 11

Die Zuweisung ist auf die hessischen Heilkurorte ausgerichtet und muss, um den intendierten Adressatenkreis exakt zu treffen, auf eine aktuellere und praxistauglichere Grundlage gestellt werden.

Zu diesem Zweck ist der Verweis so zu aktualisieren, dass er direkt auf die nach der Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort („PrädikatisierungsVO“) als Heilkurorte prädikatisierten Kommunen verweist. Kommunen, die ausschließlich als Luftkurorte anerkannt sind, bleiben unverändert von der Heilkurortezuweisung ausgeschlossen.

Das Erreichen einer kurbeitragspflichtigen Übernachtungszahl von 5.000 ist als notwendige Bedingung für die Zuweisungsberechtigung zu verstehen, weshalb die Formulierung „wenn“ statt der bisherigen Formulierung „soweit“ zu verwenden ist.

Zu Nr. 12

Ab dem Jahr 2026 wird der KFA von der Strukturraumzugehörigkeit nach den Festlegungen des Landesentwicklungsplans abgekoppelt. Auch für den Erhalt der Investitionspauschalen nach § 46 ist entscheidend, dass die Kommune eine ländliche Siedlungsstruktur aufweist. Aus diesem Grund ist § 46 HFAG redaktionell anzupassen.

Zu Nr. 13

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Hessischen Wassergesetzes ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 14

Da sich der materielle Regelungsgehalt der Vorschrift sowohl auf Projektförderung als auch auf Investitionsförderung bezieht, sind sowohl die Überschrift als auch der Normtext klarstellend dahingehend anzupassen, dass Projekt- und Investitionsförderung gleichermaßen gemeint sind.

Weiterhin hat die Praxis gezeigt, dass der Grundsatz der Anteilfinanzierung bei Zuweisungen und Förderungen innerhalb des KFA alleine nicht mehr zeitgemäß ist. Von dem Grundsatz der Anteilfinanzierung soll daher zugunsten anderer Fördermöglichkeiten abgewichen werden können.

Bei kommunalen Förderungen außerhalb des KFA kann sich bei einem sehr heterogen strukturierten Adressatenkreis, beispielsweise bei (kommunalen) Zweckverbänden oder Gesellschaften oder Organisationsformen mit Beteiligungen von Privaten, die Notwendigkeit ergeben, von der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Stellung im Finanz- und Lastenausgleich abzuweichen.

Zu Nr. 15

Redaktionelle Änderung. Die Fundstellen des Grundsteuergesetzes sowie der Hessischen Landkreisordnung sind zu aktualisieren.

Zu Nr. 16

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 17

Redaktionelle Änderung. Die Fundstellen des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen sowie des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main sind zu aktualisieren.

Zu Nr. 18

Die §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes in der bis zum 11. Oktober 2021 geltenden Fassung regeln, dass der Zinsdienst für Schulen, für Ersatzschulen, für sonstige kommunale Infrastrukturmaßnahmen und für die Kofinanzierung von Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes des Bundes aus dem KFA finanziert werden. Damit die hierfür erforderlichen Mittel nicht die Finanzausgleichsmasse schmälern, wurde bisher eine Zinsdienstumlage von den verpflichteten Kommunen erhoben. Die Regelung des § 55 HFAG war so ausgestaltet, dass jede Kommune genau die Zinslast über die Zinsdienstumlage trägt und in die Finanzausgleichsmasse einbringt, die ihr zuzurechnen ist. Die Zinslasten für Darlehen für Krankenhäuser werden dem LWV zugerechnet, wenn das betreffende Krankenhaus von ihm selbst, einem seiner Eigenbetriebe, einer Gesellschaft, an der er beteiligt ist, oder in seinem Auftrag errichtet oder betrieben wird. Die Umlage wurde jährlich berechnet und gegenüber dem LWV und den Kommunen durch das Hessische Ministerium der Finanzen festgesetzt. Die Umlage deckte dabei den aus dem Haushalt des Landes an die WIBank abzuführenden Zinsdienst ab, der als Spezielle Finanzierung nach § 13 Abs. 2 Nr.1 HFAG geleistet wurde.

Die Zinsdienstumlage war insbesondere in den ersten Jahren der Darlehenslaufzeit sinnvoll, weil hier hohe Zinsdienstbeträge, die sich in den Jahren 2010 bis 2020 zwischen jährlich 16,5 bis 47,5 Mio. Euro bewegten, für die genannten Darlehen zu leisten waren.

Die von den Kommunen zu leistenden Zinsen nehmen seither kontinuierlich ab. Aufgrund der bei der Prolongation vereinbarten 20-jährigen Zinsbindung stehen die Zinsen für die gesamte Restlaufzeit fest. Da die Zinslast bereits im Jahr 2026 nur noch rund 3,1 Mio. Euro betragen wird, wird künftig keine Umlage mehr erhoben und der Zinsdienst damit künftig nicht mehr über die Zinsdienstumlage gegenfinanziert. Die für den Zinsdienst für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes in der bis zum 11. Oktober 2021 geltenden Fassung erforderlichen Mittel werden künftig unmittelbar aus der Finanzausgleichsmasse aufgebracht.

Durch die Abschaffung der Zinsdienstumlage kann eine Verschlinkung des KFA und eine Vereinfachung des Verfahrens erzielt werden.

Zu Nr. 19

Die Rechtsgrundlage zur Finanzierung der Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock zu dem in der Abfinanzierung befindlichen Kommunalen Schutzschirm nach dem Schutzschirmgesetz und den Kommunalinvestitionsprogrammen nach dem Kommunalinvestitionsprogrammgesetz wird weiterhin benötigt. In diesem Zuge sind redaktionelle Anpassungen über die Verweise auf das Schutzschirmgesetz und das Kommunalinvestitionsprogrammgesetz erforderlich.

Im Übrigen ist in redaktioneller Hinsicht die Bezugnahme auf das Gemeindefinanzreformgesetz zu aktualisieren.

Zu Nr. 20

a) Redaktionelle Anpassung infolge der Änderung unter Nr. 4a).

b) Abs. 4 regelt einen Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden. Durch die Umstellung des Kriteriums für die Gewährung des Ergänzungsansatzes nach § 20 Abs. 3 HFAG (neu) von der Strukturraumzugehörigkeit nach den Festlegungen des Landesentwicklungsplans hin zum Siedlungsindex größer-gleich 0,5 (ländliche Siedlungsstruktur) sind einige Kommunen negativ betroffen. Das betrifft solche Gemeinden, die nach den aktuellen Festlegungen des Landesentwicklungsplans dem Strukturraum Ländlicher Raum zugeordnet wurden und damit den Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 2 HFAG in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung erhielten, nach dem Siedlungsindex aber als (eher-)zentriert gelten und damit künftig keinen Ergänzungsansatz für Gemeinden mit ländlicher Siedlungsstruktur erhalten.

Ein Großteil dieser Gemeinden erhält einen Ergänzungsansatz nach § 64 Abs. 1 HFAG. Sie werden damit bereits nicht schlechter gestellt als bisher, da sowohl § 20 Abs. 2 HFAG in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung als auch § 64 Abs. 1 HFAG einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent gewähren. Um den verbleibenden Gemeinden die Umstellung zu erleichtern und die damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen aufzufangen, wird ihnen übergangsweise ein Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl gewährt.

c) Abs. 5 wird dahingehend konkretisiert, dass lediglich die durch die Ergänzungsansätze nach Abs. 1 und Abs. 2 genierten Schlüsselzuweisungen neben der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellt werden.

Zu Nr. 21

Die Regelung des § 3 Abs. 5 HFAG sieht bisher vor, dass die Statusänderung einer Kommune mit einem zeitlichen Verzug von zwei Jahren im KFA abgebildet wird. Eingeführt wurde die Regelung unter dem sogenannten Bedarfsmodell, um insbesondere eine ausreichende Reaktionszeit für die umfangreichen Umstellungen im System hinsichtlich der vertikalen Bedarfsermittlung und damit bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und der Teilschlüsselmassen zu ermöglichen. Einen Anwendungsfall, der die Praktikabilität und Notwendigkeit dieser Vorschrift bestätigen konnte, gab es bisher nicht.

Für die Berücksichtigung der Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis zum 1. Januar 2026 und möglicher Auswirkungen im KFA ist diese Regelung nicht erforderlich.

Zum einen ist das komplexe Bedarfsmodell mit komplexer Bedarfsermittlung durch das Festbetragsmodell befristet aufgehoben. Bisher und auch für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 werden die Festbeträge auf Basis der sogenannten Verstetigungsgröße des Vorjahres und damit anhand einer Wachstumsrate des obligatorischen Steuerverbundes zur Verstetigungsgröße des Ausgleichsjahres fortgeschrieben.

Zum anderen wurde die anstehende Auskreisung der Stadt Hanau frühzeitig in den Evaluierungsprozess des KFA einbezogen. Die Auswirkungen auf die Höhe der Teilschlüsselmassen sowie auf den horizontalen KFA wurden nicht nur durch das Hessische Ministerium der Finanzen selbst untersucht, sondern durch umfangreiche Modellberechnungen der finanzwissenschaftlichen Gutachter begleitet (Lenk/Hesse/Starke, Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis).

Die Berücksichtigung der Stadt Hanau als kreisfreie Stadt sowie des Main-Kinzig-Kreises ohne die zuvor kreisangehörige Stadt Hanau ist damit bereits ab dem KFA 2026 möglich. Hierdurch werden die beiden Kommunen bereits ab dem KFA 2026 realitätsgerecht abgebildet und angemessen finanziell ausgestattet.

Anhand der gutachterlichen Berechnung wurden die Quoten für die drei Teilschlüsselmasse um das Ausscheiden der Stadt Hanau aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und das Hinzutreten in die Gruppe der kreisfreien Städte verändert (siehe Begründung unter Nr. 24 zu § 70b HFAG).

Für die jährliche Berechnung der Mindestausstattung, die im Rahmen des Gemeindefinanzberichts ausgewiesen wird, ist die Berücksichtigung des Statuswechsels der Stadt Hanau erst im zweiten auf den Statuswechsel folgenden Jahres (hier 2028 und damit erstmals relevant im Gemeindefinanzbericht 2030) ebenfalls nicht erforderlich. Es ist möglich, die vom Hessischen Statistischen Landesamt bereitgestellten Daten der Jahresrechnungsstatistik in Bezug auf eine im Betrachtungszeitraum ausgekreiste Stadt so zu zerlegen, um damit zweifelsfrei die Einzahlungen und Auszahlungen sowie die daraus erwachsenden angemessenen Defizite zu bestimmen, dass sie dann der entsprechenden kommunalen Gruppe zugeordnet werden kann. Das konkrete Vorgehen sowie gegebenenfalls erforderliche Nebenberechnungen bei der Ermittlung der Mindestausstattung werden im jeweiligen Gemeindefinanzbericht transparent ausgewiesen werden.

Eine unmittelbare Berücksichtigung der Stadt Hanau als kreisfreie Stadt bereits im KFA 2026, dem Jahr des Statuswechsels, stellt auch für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen (Horizontale Verteilung des KFA) kein Hindernis dar. Für die Höhe der Schlüsselzuweisungen werden lediglich die Steuerkraft und ein typisierter Finanzbedarf einander gegenübergestellt; die tatsächliche Bedarfslage beziehungsweise die Veränderungen der Bedarfslage, die mit einer Änderung des Rechtsstatus einer Stadt oder Gemeinde verbunden sind, werden dagegen bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nicht betrachtet.

Unproblematisch für die unmittelbare Berücksichtigung des Statuswechsels ist ebenfalls die Tatsache, dass die Stadt Hanau im für den KFA 2026 relevanten Referenzzeitraum (2. Halbjahr 2024 und 1. Halbjahr 2025) noch den Status einer kreisangehörigen Sonderstatus-Stadt innehat:

Die zur Ermittlung der Steuerkraft (nivelliertes Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, abzüglich der Gewerbesteuer- und Heimatumlage) notwendigen Statistikdaten liegen für die Stadt Hanau detailliert vor. Ihre Höhe ist unabhängig von dem Rechtsstatus der Stadt Hanau.

Darüber hinaus kann der typisierte Finanzbedarf der Stadt Hanau ebenfalls umfangreich ermittelt werden. Die im KFA 2026 für den Haupt- und die Ergänzungsansätze relevanten Einwohnerzahlen werden für die Stadt Hanau in der Statistik separat ausgewiesen. Die Einwohnerzahl ist unabhängig vom Rechtsstatus der Stadt. Damit kann die Einwohnerzahl zur Berechnung des unterstellten Finanzbedarfs der Stadt Hanau ohne Weiteres herangezogen werden.

Nur die Ergänzungsansätze für Soziallasten (§§ 26 Abs. 3 und 32 Abs. 4 HFAG neu) greifen nicht primär auf die Einwohnerzahlen, sondern auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften einer Gebietskörperschaft zurück. Im KFA 2026 werden die Bedarfsgemeinschaften des Jahres 2024 berücksichtigt. In der veröffentlichten Statistik der Bundesagentur für Arbeit werden die Bedarfsgemeinschaften zwar auf Kreisebene beziehungsweise für die jeweils kreisfreie Stadt ausgewiesen und damit im Jahr 2024 vermeintlich vollständig dem Main-Kinzig-Kreis zugeordnet. Die Bundesagentur für Arbeit hat jedoch bereits eine Aufteilung der Bedarfsgemeinschaften zwischen der Stadt Hanau und dem Main-Kinzig-Kreis zur Verfügung gestellt, die im Rahmen der Erstellung der Planungsdaten und der Festsetzungen zugrunde gelegt werden können. Hierdurch wird sichergestellt, dass der Ergänzungsansatz für Soziallasten anhand der Daten des Jahres 2024 auch für die Stadt Hanau im KFA 2026 ermittelt werden kann.

Für den Main-Kinzig-Kreis ergibt sich nichts anderes. Auch der Kreis kann in den Berechnungen mit und ohne die Einwohner der Stadt Hanau sachgerecht abgebildet werden.

Auf die Regelung des § 3 Abs. 5 HFAG kommt es damit nicht an. § 65 Abs. 1 HFAG regelt deshalb, dass diese Vorschrift im Fall der Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis keine Anwendung findet.

Zu § 65 Abs. 2: Während durch die Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen (siehe Begründung zu Nr. 24 zu § 70b HFAG) die Effekte in den Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden sowie den Landkreisen neutralisiert werden können, wirkt sich das Hinzutreten der Stadt Hanau in die Gruppe der kreisfreien Städte grundsätzlich auf die übrigen kreisfreien Städte aus. Ziel ist es aber, die Auswirkungen der Auskreisung zunächst auf die Stadt Hanau als Initiatorin zu konzentrieren und das Hinzutreten Hanaus in die Gruppe der kreisfreien Städte und die damit verbundenen finanziellen Folgen schrittweise in die Gruppe der kreisfreien Städte zu kollektivieren.

Die finanzwissenschaftliche Begutachtung hat sich deshalb konkret mit der Frage befasst, welche finanziellen Effekte im Schlüsselzuweisungssystem durch die Umsetzung der Stadt Hanau von der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden in die Gruppe der kreisfreien Städte hervorgerufen werden und ob und wie diesen durch Anpassungen des Systems begegnet werden muss. Anhand komplexer Simulationsrechnungen auf Basis der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 ist es den Gutachtern gelungen, die Effekte in der Gruppe der kreisfreien Städte zu isolieren. Sämtliche finanzielle Effekte lassen sich so an den tatsächlichen Finanzmittelflüssen bemessen, was es ermöglicht, die Wirkungen im Modell entsprechend zu kontextualisieren. Mit der Berechnung auf der Grundlage des bestehenden HFAG und der aktuellen Festsetzung des KFA 2025 lässt sich zudem die Vermischung des Auskreisungseffektes mit den evaluationsbedingten Reformeffekten vermeiden.

Die Gutachter gelangen zu dem Ergebnis, dass den finanziellen Folgen auf die übrigen kreisfreien Städte effektiv durch einen Abschlag auf die Einwohnerzahl der Stadt Hanau, dessen Höhe mit 15 Prozent zu bemessen ist, begegnet werden kann (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 23).

Auf der Grundlage dieser gutachterlichen Ergebnisse regelt § 65 Abs. 2 deshalb einen abweichenden Hauptansatz für die Stadt Hanau, der befristet und degressiv ausgestaltet wird. Der Abschlag führt zu einem verringerten Gesamtansatz und damit zu einer gesenkten Ausgleichsmesszahl der Stadt Hanau. Der Abschlag wirkt ab dem Ausgleichsjahr 2026. Er beträgt zunächst 15 Prozent und reduziert sich fortan jährlich um fünf Prozentpunkte, bis der Hauptansatz nach § 25 Abs. 1 HFAG erreicht ist. Damit entspricht der Hauptansatz für die Stadt Hanau im vierten Jahr dann ihrer Einwohnerzahl.

Ohne einen Abschlag würde die Stadt Hanau massive Mehreinnahmen verzeichnen. Dies liegt nicht in der von ihr zu bewältigenden Aufgabenlast begründet, sondern allein an der dem horizontalen KFA zugrundeliegenden originären Ausgleichswirkung, bei der besonders die relativ finanzschwachen Kommunen, wie die Stadt Hanau, profitieren.

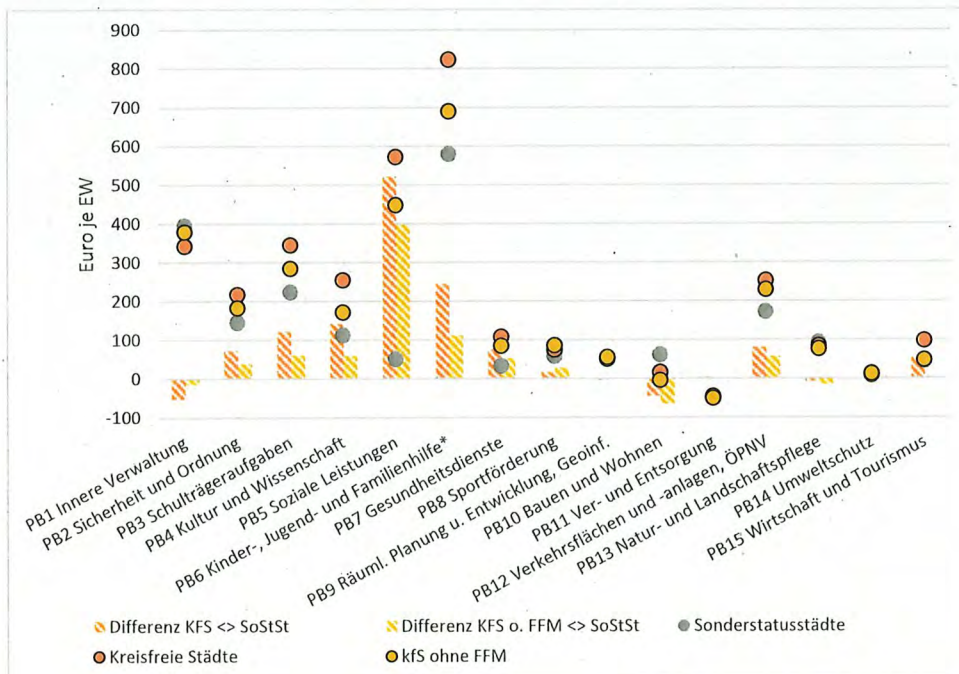
Die Gutachter widmeten sich in ihrer Simulationsrechnung nicht nur der Frage, ob und in welcher Höhe ein Abschlag zur Vermeidung der Effekte auf die übrigen kreisfreien Städte erforderlich ist. Vielmehr untersuchten die Gutachter auch, wie der Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt ist, um den Abschlag vor dem Hintergrund der Aufgaben und damit verbundenen Zuschussbeträge zu kontextualisieren und seine Sachgerechtigkeit zu überprüfen.

Selbst mit dem maximalen Abschlag von 15 Prozent im Jahr 2026 erhält die Stadt Hanau erheblich mehr Schlüsselzuweisungen. Trotz des Hinzutretens einer Verpflichtung zur Leistung der LWV-Umlage sowie der Krankenhausumlage verbessert sich die Finanzkraft der Stadt Hanau je Einwohner deutlich (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 19, 23).

Bereits die Schlüsselzuweisungen im bisherigen Umfang ermöglichen auch zukünftig die Wahrnehmung der gemeindlichen und bisher bereits als Sonderstatus-Stadt übernommenen kreislichen Aufgaben. Die darüber hinausgehenden Mehreinnahmen, die Hanau als kreisfreie Stadt auch unter dem Abschlag erhält, sind angemessen im Verhältnis zu den Aufgaben, die die Stadt Hanau zum Zeitpunkt der Auskreisung an kreislichen Aufgaben neu übernimmt.

In der Untersuchung haben die Gutachter die Zuschussbeträge (Durchschnittswerte 2020-2022) der Sonderstatus-Städte mit denjenigen der kreisfreien Städte verglichen, um sachgerechte Aussagen für die typisierte Bedarfsbestimmung abzuleiten. Aufgrund der solitären Stellung der Stadt Frankfurt am Main wurden für die Robustheit des Vergleichs Werte inklusive und exklusive Frankfurt am Main ausgewiesen. Da im KFA auf typisierte Bedarfe abgestellt wird, kommt es auf die individuellen Zuschussbeträge der Stadt Hanau bei dieser Betrachtung nicht an (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 20). Der Vergleich der Gutachter hat ergeben, dass sich die Zuschussbeträge zwischen Sonderstatus-Städten und kreisfreien Städten grundsätzlich unterscheiden und vor allem in den Produktbereichen 5 (Soziale Leistungen) und 6 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) bei den kreisfreien Städten deutlich höher ausfallen.

Abbildung 6: Differenz der Zuschussbeträge der Sonderstatus-Städte und der kreisfreien Städte



Quelle: Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 21, Eigene Darstellung und Berechnung der Gutachter, Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Hinsichtlich der Aufgaben, die sich diesen beiden Produktbereichen zuordnen lassen, sowie in den Bereichen der Inneren Verwaltung und Sicherheit und Ordnung (Produktbereiche 1 und 2) ist davon auszugehen, dass der erweiterte Aufgabenzuschnitt in der Stadt Hanau unmittelbar ab dem Zeitpunkt der Kreisfreiheit auch entsprechende finanzielle Mehrbedarfe auslösen wird, während die Stadt Hanau insbesondere in Aufgaben, die den Produktbereichen 4 (Kultur- und Wissenschaft), 8 (Sportförderung) und 12 (Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV) zuzuordnen sind, erst allmählich hineinwachsen wird und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung und die damit verbundenen finanziellen Mehrbedarfe nicht mit dem Statuswechsel zum 1. Januar 2026 in vollem Umfang eintreten werden (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 20). Die Vermutung liegt zudem für die Schulträgeraufgaben nahe, da die Stadt Hanau bereits Schulträgerin ist (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 20).

Die Gutachter konnten damit bestätigen, dass es durchaus sachgerecht ist, die „Fiktion eines gleichen Aufgabenbestandes und damit eines identischen typisierten Finanzbedarfs“ aller kreisfreien Städte inklusive der Stadt Hanau zu verneinen. Vielmehr kann angenommen werden, dass die Stadt Hanau in den erweiterten Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt „hineinwächst“ (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 20).

Durch das Abschmelzen des Abschlags wird damit zum einen der Vermutung Rechnung getragen, dass sich die Stadt Hanau mittelfristig in ihrer Aufgabenwahrnehmung derjenigen der übrigen kreisfreien Städte graduell annähern wird. Zum anderen ist die Beendigung des Anpassungsprozesses notwendig, um eine Neuberechnung bedarfsorientierter Ansätze vorzunehmen und insbesondere die Notwendigkeit einer Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen künftig überprüfen zu können (vgl. Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 24).

Durch den Abschlag als solchen, aber auch durch dessen Abschmelzen können Folgeeffekte auf die übrigen Kommunen minimiert werden. Gleichzeitig kann erreicht werden, dass die sachgerechte Grundsystematik des Schlüsselzuweisungssystems nicht verzerrt wird (vgl. auch: Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 23f.). Die Überprüfung erfolgt im Rahmen des Gemeindefinanzberichts. Zudem erscheint es sinnvoll, diesen Themenkomplex in eine künftige Evaluierung des KFA einzubeziehen.

Zu Nr. 22

§ 67 Abs. 3 HFAG regelt die Festsetzung der auf die Umlagegrundlagen anzuwendenden Hebesätze für die Kreisumlage im Ausgangsjahr. Die Regelungswirkung ist auf das Ausgangsjahr beschränkt, das gemäß § 2 Abs. 2 HFAG ausschließlich als das Ausgleichsjahr 2016 definiert ist. Damit entfaltet § 67 Abs. 3 HFAG keine Regelungswirkung mehr und ist daher aufzuheben.

Zu Nr. 23

§ 70 HFAG wurde eingeführt, um auch nach dem Außerkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes, das bis zum 31. Dezember 2015 galt, um zum einen noch eine Spitzabrechnung über den Steuerverbund der Haushaltsjahre 2014 und 2015 zu ermöglichen (Abs. 1). Zum anderen ermöglicht § 70 Abs. 2 HFAG auch eine Abrechnung über das Äquivalent des ehemaligen Steuerbundes im Ausgangsjahr, das Grundlage für die Bestimmung des damaligen Eintaktwertes war. Die Regelungswirkung ist damit auf das Ausgangsjahr, das gemäß § 2 Abs. 2 HFAG ausschließlich als das Ausgleichsjahr 2016 definiert ist, und auf das Ausgleichsjahr 2017 beschränkt. Damit entfaltet § 70 HFAG keine Regelungswirkung mehr und ist daher aufzuheben.

Zu Nr. 24

Die §§ 70a bis 70e HFAG enthalten die wesentlichen Änderungen, die im HFAG vorgenommen werden müssen, um den KFA mit den für 2026 und 2027 vorgesehenen Festbeträgen der Finanzausgleichsmasse und den festen Quoten für die Ermittlung der Teilschlüsselmassen auszugestalten.

§ 70a Abs. 1 HFAG sieht vor, dass die Vorschriften zur vertikalen Bedarfsermittlung und Regelungen zum Übergangsfonds, wie sie derzeit im HFAG enthalten sind, für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 (weiter) ausgesetzt werden. Hierzu zählt auch § 11 HFAG, der die Abrechnung über den Steuerverbund regelt. Die Vornahme einer sogenannten Spitzabrechnung würde dem Sinn und Zweck von Festbeträgen zuwiderlaufen. Der Verzicht auf die Abrechnung über den Steuerverbund führt zu einer höheren Planungssicherheit von Land und Kommunen, da das Risiko bezogen auf das Abrechnungsergebnis sowohl für das Land als auch für die Kommunen vermieden wird.

Mit der Einführung des Festbetragsmodells im Zuge der Corona-Virus-Pandemie sind bereits erhebliche Vereinfachungen umgesetzt worden, die zu einer höheren Stabilität und Planungssicherheit für die hessischen Kommunen beigetragen haben. Angesichts der anhaltend hohen geopolitischen Spannungen, Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und Europa und der daraus

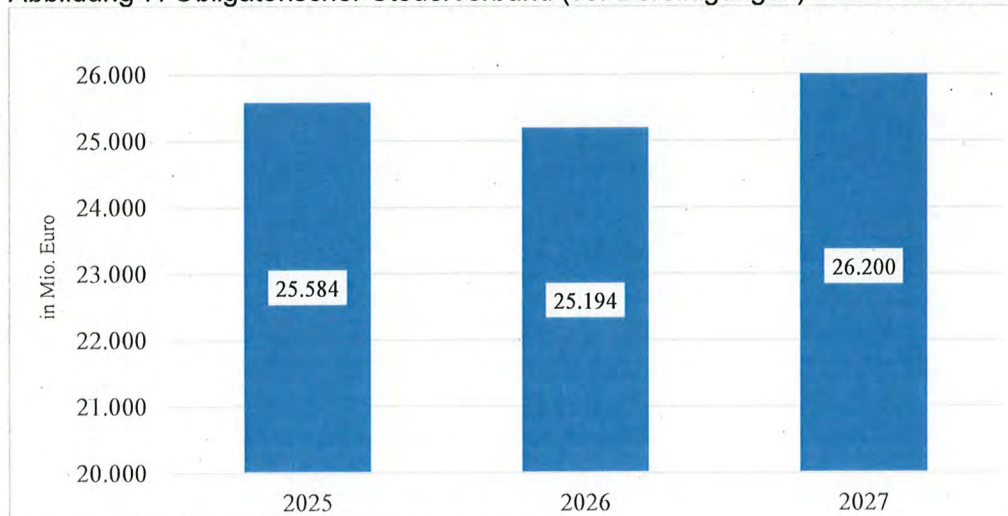
resultierenden gesamtwirtschaftlichen Risiken wird auch in den Jahren 2026 und 2027 am Festbetragsmodell festgehalten. Die entsprechenden Festbeträge werden im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesen.

Wie ein Festbetrag zu ermitteln ist, ist im HFAG nicht geregelt. Im Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2024 bis 2028 ist für die Jahre 2026 und 2027 ein KFA-Volumen von 7.270 Mio. Euro beziehungsweise 7.420 Mio. Euro angenommen worden. Diese Annahme basierte auf einer Fortschreibung des KFA-Volumens 2025 mit jeweils rund 2,0 Prozent, um einen gleichmäßigen Aufwuchs des KFA orientiert an der erwarteten Inflationsrate abzubilden. Im Unterschied zum Haushaltsplan, der vom Hessischen Landtag in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wird, handelt es sich bei der Finanzplanung allerdings ausschließlich um ein Planungs- und Informationsinstrument der Landesregierung, dem keine unmittelbare Vollzugsverbindlichkeit folgt (vgl. Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2024 bis 2028, S. 6) Vielmehr bedarf es einer fortwährenden Beobachtung und Anpassung der Annahmen an aktuellere Steuerschätzungen sowie zusätzliche Informationen, die Aufschluss über die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen und damit der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes geben.

Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse auf der Grundlage der sogenannten Verstetigungsgröße und die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen anhand fester Quoten haben sich für die Ausgleichsjahre 2021 bis 2025 bewährt und werden mit der hiesigen Änderung des HFAG fortgesetzt. Grundlage für die Berechnung der Festbeträge 2026 und 2027 ist – wie in den Vorjahren – die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes. Zur Ermittlung des Festbetrages 2026 wird die Verstetigungsgröße des Jahres 2025 und zur Ermittlung des Festbetrages 2027 die Verstetigungsgröße des Jahres 2026 fortgeschrieben. Als relevante Steuerverbundmasse wurde jeweils auf der Basis der Mai-Steuerschätzung 2025 der obligatorische Steuerverbund für die Jahre 2026 und 2027 zugrunde gelegt. Die fortgeschriebene Verstetigungsgröße wird um die Kommunalen Umlagen, die Mittel aus der Starken Heimat Hessen und zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt ergänzt.

Bei der Berechnung des KFA für das Ausgleichsjahr 2026 ist von einer Verstetigungsgröße des Vorjahres (2025) von 6.074 Mio. Euro auszugehen. Für die Fortschreibung der Verstetigungsgröße ist der Aufwuchs des obligatorischen Steuerverbundes nach Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz maßgeblich. In der nachfolgenden Übersicht wird der sich danach ergebende Steuerverbund für die Jahre 2025 (auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024) dem sowie für die Jahre 2026 und 2027 (auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2025) ausgewiesen (Abbildung 7).

Abbildung 7: Obligatorischer Steuerverbund (vor Bereinigungen) in den Jahren 2025 bis 2027:



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die ausgewiesenen Steuerverbünde sind in einem zweiten Schritt um die Auswirkungen von Steuermindereinnahmen für den Landeshaushalt zu bereinigen, mit denen insbesondere aufgrund von Steuerrechtsänderungen zu rechnen ist. Der Steuerverbund für das Jahr 2025 wurde vor diesem Hintergrund um insgesamt 1.073 Mio. Euro abgesenkt, um dadurch den negativen Auswirkungen auf den Landeshaushalt in Folge des Zensus 2022 als auch Mindereinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen Rechnung zu tragen.

Auch für die Jahre 2026 und 2027 müssen Absetzungen aufgrund von zu erwartenden Mindereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen vorgenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass die aus dem Zensus 2022 resultierende Abrechnung des Jahres 2023 (voraussichtlich rund -160 Mio. Euro) nicht wie zunächst angenommen im Jahr 2025, sondern – wie zwischenzeitlich im § 12a Finanzausgleichsgesetz geregelt – im Jahr 2026 erfolgen wird. Da diese erwarteten Mindereinnahmen bereits bei der Bereinigung des Steuerverbundes 2025 berücksichtigt wurden, entfällt diese Berücksichtigung bei den Absetzungen für das Jahr 2026.

Ebenso ist festzustellen, dass die bei der Bereinigung des Steuerverbundes 2025 berücksichtigten Mindereinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen (rund -323 Mio. Euro) letztlich ein höheres Volumen angenommen haben (rund -351 Mio. Euro), welches auch bei der Aufstellung des Landeshaushalts 2025 berücksichtigt wurde. Auf eine entsprechende Korrektur (durch Berücksichtigung des Differenzbetrags im Jahr 2026) wird zugunsten der Kommunen verzichtet.

Das steuerliche Investitions Sofortprogramm („Wachstumsbooster“) ist bereits vom Bundestag am 26. Juni 2025 verabschiedet worden. Für den Landeshaushalt resultieren hieraus Mindereinnahmen in Höhe von 84 Mio. Euro im Jahr 2026 und von 207 Mio. Euro im Jahr 2027.

Darüber hinaus sieht die Bundesregierung im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 und in den Eckwerten 2026 bis 2029 die Umsetzung weiterer steuerpolitischer Maßnahmen vor. Dazu zählen Umsatzsteuererleichterungen für die Gastronomie und die Anhebung der Pendlerpauschale. Unter Berücksichtigung dieser voraussichtlichen Mindereinnahmen ist der Steuerverbund damit für das Jahr 2026 um insgesamt 188 Mio. Euro und für das Jahr 2027 um 359 Mio. Euro zu bereinigen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Zusammensetzung der Bereinigungsbeiträge in den Jahren 2026 und 2027 in Mio. Euro:

	2026	2027
Steuerliches Investitions Sofortprogramm	-84	-207
Umsatzsteuererleichterung für die Gastronomie	-104	-124
Erhöhung der Pendlerpauschale	0	-28
Bereinigungen durch Rechtsänderungen insgesamt	-188	-359

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs werden die Kommunen am Aufwuchs der Steuereinnahmen des Landes (Steuerverbund) beteiligt. Ein wesentlicher Bestandteil des Steuerverbundes sind die Steuern vom Umsatz. Darin enthalten sind auch die Umsatzsteuerbeiträge nach § 1 Abs. 2-6 FAG. Diese dienen dazu, die grundlegende Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden flexibel an aktuelle finanzielle Erfordernisse anzupassen und somit eine ausgewogene Finanzierung der öffentlichen Aufgaben im föderalen System zu gewährleisten.

Eine Anpassung dieser Umsatzsteuerfestbeträge erfolgt typischerweise bei einer Aufgabenübertragung des Bundes auf die Länder. Dabei kann es sich um Aufgaben handeln, die das Land umzusetzen hat (z. B. Startchancen-Programm) als auch um Aufgaben, die von den Kommunen

wahrzunehmen sind (z. B. Flüchtlinge, Gute Kita, kommunale Wärmeplanung). Die Mittel, die das Land über diese Umsatzsteuerfestbeträge für kommunale Aufgaben erhält, werden dabei entweder außerhalb des KFA an die Kommunen weitergegeben (z. B. LAG-Pauschalen) oder innerhalb des KFA durch eine entsprechende Aufstockung des KFA-Volumens mittels Verstärkungsmitteln und einer entsprechenden Erhöhung der Besonderen Finanzaufweisungen (zum Beispiel Gute Kita). Um eine Doppelberücksichtigung zu vermeiden, müssen diese Mittel aus dem Steuerverbund herausgelöst werden.

Um eine transparente Abgrenzung der Umsatzsteuerfestbeträge von den originären Umsatzeinnahmen des Landes zu gewährleisten, werden daher die Umsatzsteuerfestbeträge des Landes, die sich aus § 1 Abs. 2-6 FAG ergeben, vollständig aus dem Steuerverbund herausgelöst. In einem ersten Schritt werden dazu im Steuerverbund 2026 die Umsatzsteuerfestbeträge zu einem Drittel und im Steuerverbund 2027 zu zwei Dritteln in Abzug gebracht (Tabelle 2). Ab dem Jahr 2028 bleiben die Umsatzsteuerfestbeträge in vollem Umfang unberücksichtigt.

Tabelle 2: Ermittlung der abzuziehenden Umsatzsteuerfestbeträge in Mio. Euro:

	2026	2027
USt-Festbetrag der Länder nach § 1 Abs. 2-6 FAG*	8.807	9.056
Einwohner-Anteil Hessen 30.09.2024*	7,52%	7,52%
auf Hessen entfallender USt-Festbetrag	662	681
vom Steuerverbund abzuziehender Anteil	33,3%	66,7%
vom Steuerverbund abzuziehender USt-Festbetrag	-221	-454

* gemäß Berücksichtigung in der Mai-Steuerschätzung 2025

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Der sich auf dieser Grundlage ergebende (bereinigte) Steuerverbund für die Jahre 2025 bis 2027 wird in der nachfolgenden Abbildung 8 ausgewiesen. Darüber hinaus enthält Abbildung 8 auch die Wachstumsraten des Steuerverbundes, mit denen die Versteigerungsgröße des Jahres 2025 fortgeschrieben wird. Für das Jahr 2026 ergibt sich danach eine Wachstumsrate in Höhe von 1,12 Prozent und für das Jahr 2027 von 2,43 Prozent.

Abbildung 8: Wachstum des Steuerverbundes 2025 auf 2026 und 2027 mit Bereinigungen



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Der ausgewiesenen Steuerverbünde für (2025) und für 2026 und 2027 setzen sich wie folgt zusammen:

Tabelle 3: Obligatorische Steuerverbünde in den Jahren 2025 bis 2027:

<i>in Mio. Euro</i>	2025	2026	2027
Lohnsteuer nach Zerlegung und Erstattung	10.668,9	10.413,4	11.025,5
veranlagte Einkommensteuer	2.300,6	2.313,2	2.421,1
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1.586,5	1.785,6	1.813,1
Körperschaftsteuer nach Zerlegung und Erstattung	2.443,4	1.718,5	1.779,3
Mindeststeuer	0,0	46,3	37,0
Steuern vom Umsatz	7.775,0	8.080,7	8.304,9
Abgeltungssteuer nach Zerlegung	809,1	836,6	819,3
Steuerverbund	25.583,5	25.194,3	26.200,2
<i>Veränderung in % ggü. Vorjahr</i>	<i>2,71%</i>	<i>-1,52%</i>	<i>3,99%</i>
Korrektur Zensus	-750,0		
Korrektur Steuerrechtsänderungen	-323,0	-188,0	-359,0
Korrektur USt-Festbeträge		-220,6	-453,7
Steuerverbund nach Korrektur	24.510,5	24.785,7	25.387,5
<i>Veränderung in % ggü. Vorjahr</i>	<i>-1,60%</i>	<i>1,12%</i>	<i>2,43%</i>

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Bei einer geplanten Solidaritätsumlage mit 130 Mio. Euro im Soll und ohne weitere Verstärkung würden sich die nachfolgenden Festbeträge ergeben:

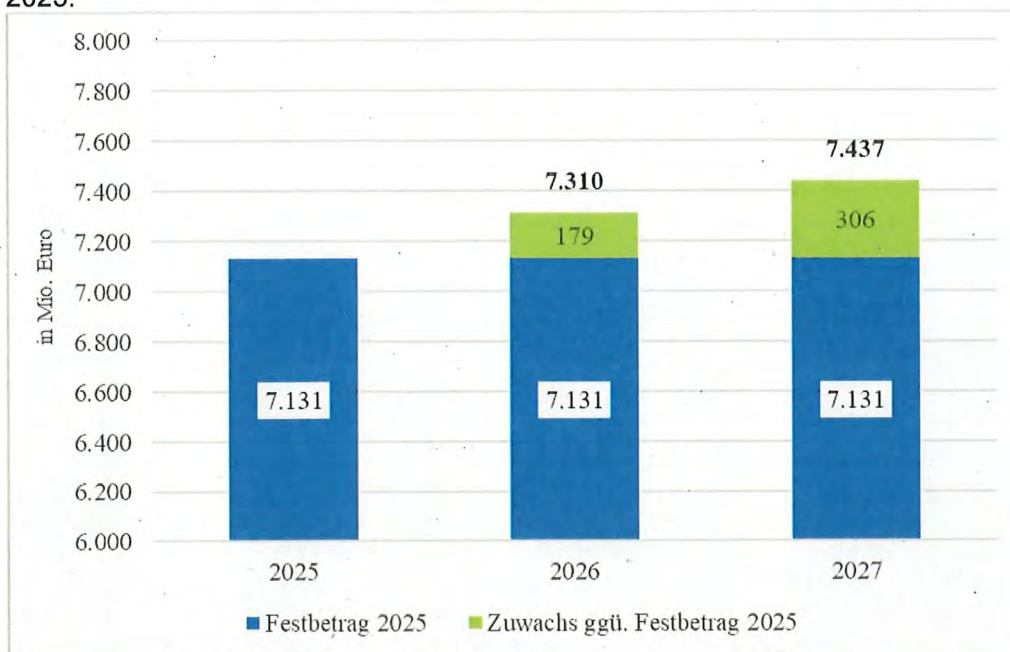
Tabelle 4: Zusammensetzung der Festbeträge in Mio. Euro (gerundet) (ohne weitere Verstärkung):

	2026	2027
Verstetigungsgröße Vorjahr	6.074	6.142
Wachstumsrate Steuerverbund (ggü. dem Vorjahr)	1,12%	2,43%
Zuwachsbeitrag	68	149
Verstetigungsgröße Ausgleichsjahr	6.142	6.292
Starke Heimat Hessen	420	433
Kommunale Umlagen	309	309
<i>Solidaritätsumlage</i>	<i>130</i>	<i>130</i>
<i>Krankenhausumlage</i>	<i>178</i>	<i>178</i>
<i>Zuweisung Kommunen für S-Bahn Rhein-Main</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
zusätzliche Mittel aus Landeshaushalt	439	404
<i>Freistellung Kindergartenbeiträge</i>	<i>192</i>	<i>188</i>
<i>Qualitätsverbesserung Kindergärten</i>	<i>54</i>	<i>54</i>
<i>Gute Kita III - Bundesmittel</i>	<i>150</i>	<i>150</i>
<i>Schulsekretariate / Verwaltungskräfte</i>	<i>12</i>	<i>12</i>
<i>Zusätzliche Mittel Landeshaushalt</i>	<i>31</i>	<i>0</i>
Finanzausgleichsmasse (Festbeträge)	7.310	7.437

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; eigene Berechnung. Enthält Rundungsdifferenzen.

Gegenüber dem Festbetrag 2025 würde das KFA-Volumen im Jahr 2026 um rund 179 Mio. Euro beziehungsweise im Jahr 2027 um rund 306 Mio. Euro (Abbildung 9) steigen:

Abbildung 9: Aufwuchs des KFA-Volumens der Jahre 2026 und 2027 gegenüber dem Festbetrag 2025:



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Zur Verstärkung der Festbeträge wird die Solidaritätsumlage nicht – wie bisher in die Berechnung eingeflossen – mit 130 Mio. Euro bemessen, sondern anhand der aktuellen Entwicklungen Steuer-Ist-Aufkommen im Ausgleichsjahr 2025 in den Jahren 2026 und 2027 mit 175 Mio. Euro eingeplant.

Mit den KSpV wurden zudem weitere Verstärkungsmöglichkeiten erörtert. In der im Jahr 2022 durch Mehreinnahmen bei der Heimatumlage gebildete Rücklage sind Mittel in Höhe von rund 98,3 Mio. Euro enthalten, die in den Jahren 2023 und 2024 aufgelaufen sind und nun jeweils hälftig im Jahr 2026 und 2027 zur Verstärkung der Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und der der kreisfreien Städte genutzt werden können. Die Verstärkung der beiden Teilschlüsselmassen erfolgt in dem Verhältnis, in dem auch die Umlage geleistet wurde. Die Gruppe der Landkreise partizipiert an diesen Mitteln nicht unmittelbar, da die Landkreise nicht umlageverpflichtet sind. Sie partizipieren allerdings mittelbar über die Steigerung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage.

In der nachfolgenden Tabelle 5 werden die KFA-Festbeträge nach § 70a Abs. 2 HFAG ausgewiesen, die auf dieser Basis für die Jahre 2026 und 2027 resultieren.

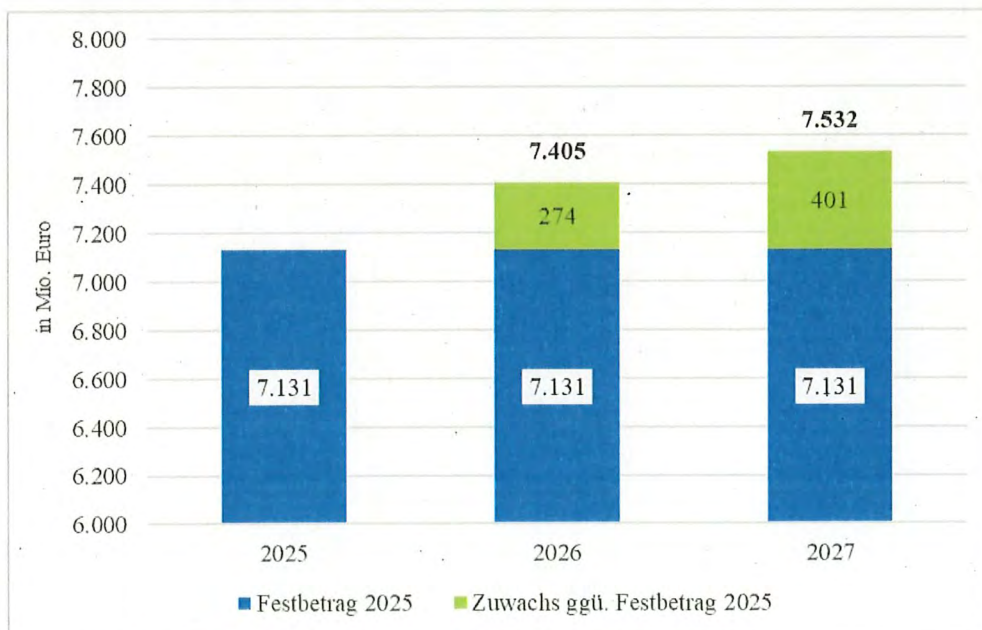
Tabelle 5: Zusammensetzung der Festbeträge nach § 70a Abs. 2 HFAG in Mio. Euro (gerundet):

	2026	2027
Verstetigungsgröße Vorjahr	6.074	6.142
Wachstumsrate Steuerverbund (ggü. dem Vorjahr)	1,12%	2,43%
Zuwachsbetrag	68	149
Verstetigungsgröße Ausgleichsjahr	6.142	6.292
Starke Heimat Hessen	420	433
Kommunale Umlagen	354	354
Solidaritätsumlage	175	175
Krankenhausumlage	178	178
Zuweisung Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	1	1
zusätzliche Mittel aus Landeshaushalt	408	404
Freistellung Kindergartenbeiträge	192	188
Qualitätsverbesserung Kindergärten	54	54
Gute Kita III - Bundesmittel	150	150
Schulsekretariate / Verwaltungskräfte	12	12
Zusätzliche Mittel Landeshaushalt	31	0
Entnahme aus der Heimatumlage-Rücklage	50	50
Finanzausgleichsmasse (Festbeträge)	7.405	7.532

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen. Eigene Berechnung, Enthält Rundungsdifferenzen.

Gegenüber dem Festbetrag 2025 steigt das KFA-Volumen im Jahr 2026 nun insgesamt um rund 274 Mio. Euro beziehungsweise im Jahr 2027 um rund 401 Mio. Euro (Abbildung 10).

Abbildung 10: Aufwuchs des KFA-Volumens der Jahre 2026 und 2027 gegenüber dem Festbetrag 2025 (mit Verstärkung):



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Obwohl sich die Einnahmeperspektiven des Landes gegenüber den Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung 2024 bis 2028 für die Jahre 2026 und 2027 um über eine Milliarde Euro verschlechtert haben, hält das Land damit an dem in der Finanzplanung vorgesehenen Aufwuchs des KFA in den Jahren 2026 und 2027 fest und übersteigt diesen deutlich.

In § 70a Abs. 2 HFAG werden diese Beträge als Festbeträge für die jeweilige Finanzausgleichsmasse geregelt.

Das Land ist durch Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung verpflichtet, im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern und ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen.

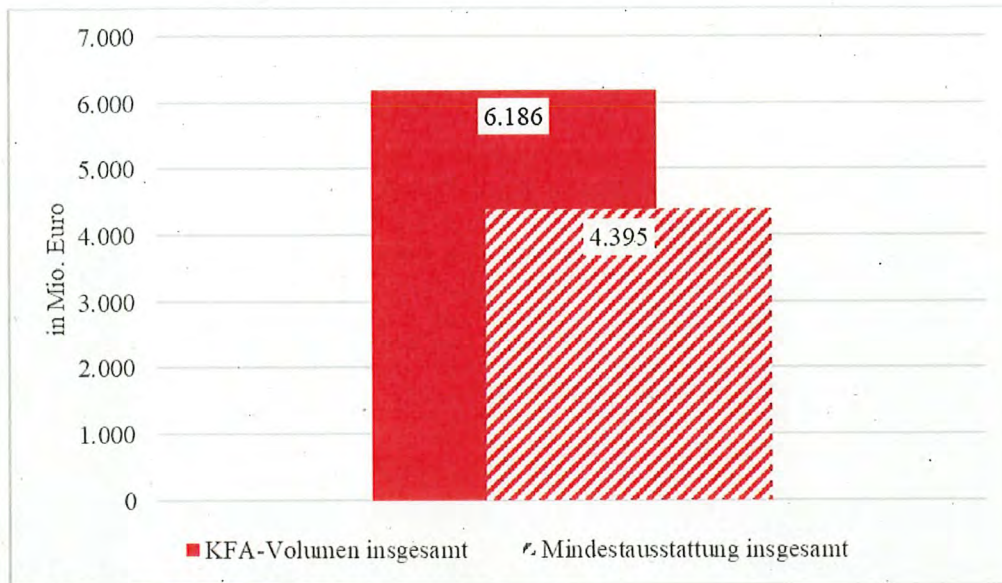
Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist nach der Rechtsprechung des StGH nicht maßgeblich, sondern die Durchführung einer Bedarfsermittlung (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 166). Die kommunale Finanzausstattung muss so bemessen sein, dass sie neben der Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht.

Es erfolgt demnach die Überprüfung, ob die gewährten Finanzausgleichsmassen dem Anspruch auf Gewährung einer Mindestausstattung gerecht wurden. Das Ergebnis fließt in den im Jahre 2021 eingeführten Gemeindefinanzbericht (siehe § 74 HFAG) ein, mit dem die vom StGH beurteilte Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht gesetzlich normiert wurde.

Im Rahmen der Überprüfung wird die Mindestausstattung weiterhin nach dem grundsätzlichen Schema des § 7 HFAG berechnet. Allerdings wird nunmehr eine ausschließlich retrospektive Betrachtung anhand von Ist-Zahlen vorgenommen. Ausgangspunkt für die Ermittlung der prognostizierten finanziellen Mindestausstattung bilden danach die angemessenen Gesamtdefizite pflichtiger und freiwilliger Aufgaben, die sich aus der Jahresrechnungsstatistik anhand eines Dreijahresdurchschnitts und unter Anwendung des Korridorverfahrens ergeben. Die angemessenen Gesamtdefizite (im Dreijahresdurchschnitt) und die Mittel, die für die Besonderen Finanzausweisungen, die Investitionszuweisungen, die Speziellen Finanzierungen, den Landesausgleichsstock und die Zuweisung an den LWV (im Dreijahresdurchschnitt) aufgebracht werden, bilden so die über den KFA zu deckende Mindestausstattung.

Die aktuelle Berechnung der Mindestausstattung, deren Ergebnis in den Gemeindefinanzbericht 2024 eingeflossen ist, führt im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 im Ergebnis zu einer zu deckenden Mindestausstattung von rund 4,4 Mrd. Euro. Das tatsächliche KFA-Volumen, das zu Vergleichszwecken ebenfalls in einem Dreijahresdurchschnitt (2020 bis 2020) dargestellt wird, übersteigt dabei die Mindestausstattung um rund 1,79 Mrd. Euro. Damit ist der Nachweis geführt, dass die erforderliche finanzielle Mindestausstattung im Betrachtungszeitraum sichergestellt war (Abbildung 11).

Abbildung 11: Vergleich des Ergebnisses der Berechnung der Mindestausstattung mit den angesetzten KFA-Volumina im Durchschnitt der Jahre 2020-2022:



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Der Gemeindefinanzbericht 2028 wird sodann erstmals Kontrollrechnungen für die Mindestausstattung für das Ausgleichsjahr 2026 enthalten.

Die Gewährung der Mindestausstattung wurde zudem letztmalig für das Ausgleichsjahr 2025 anhand von einer umfangreichen Berechnung gemäß dem Bedarfsermittlungsmodell ermittelt. Dafür wurde der KFA 2025 zunächst nach den Regelungen der §§ 7 bis 11 HFAG in der am 31. Dezember 2024 geltenden Fassung auf Basis der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2024 berechnet. Ausgangspunkt für die Ermittlung der prognostizierten finanziellen Mindestausstattung für das Jahr 2025 waren die angemessenen Gesamtdéfizite pflichtiger und freiwilliger Aufgaben, die sich aus der Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2020 bis 2022 unter Anwendung des Korridorverfahrens ergeben haben. Um die finanzielle Mindestausstattung für das KFA-Ausgleichsjahr 2025 zu prognostizieren, mussten zusätzlich verschiedene aufwändige Hochrechnungen vorgenommen werden. Das angemessene Gesamtdéfizit pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Jahre 2020 bis 2022 wurde anhand eines Preissteigerungsfaktors, der sich aus der durchschnittlichen Veränderung der durchschnittlichen Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben der Kommunen der letzten 20 Jahre ableitet, auf das KFA-Ausgleichsjahr 2025 fortgeschrieben. Hierbei handelt es sich lediglich um ein Instrument, zukünftige Unsicherheiten handhabbar zu machen und diese abbilden zu können.

Die von den Landkreisen zu vereinnahmende Kreisumlage wurde auf Basis der prozentualen Veränderung des Ist-Aufkommens der in der Jahresrechnungsstatistik (Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022) enthaltenen Realsteuern, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie der Ausgleichsleistungen für Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gegenüber dem prognostizierten Aufkommen dieser Steuerarten hochgerechnet. Außerdem wurden die für das KFA-Ausgleichsjahr 2025 zu berücksichtigenden allgemeinen Deckungsmittel auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 angesetzt, wobei diese um erwartete Auswirkungen der Bundesgesetzgebung auf die Steuereinnahmen in Höhe von 140 Mio. (Entwurf Steuerfortentwicklungsgesetz sowie Entwurf zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024) korrigiert wurden.

Die Berechnungen ergaben eine Mindestausstattung in Höhe von 4.704 Mio. Euro, die über den KFA zu gewährleisten ist. Der Festbetrag für das Ausgleichsjahr 2025 in Höhe von 7.131 Mio. Euro stellt die Mindestausstattung also sicher und übersteigt diese mit 2.427 Mio. Euro erheblich.

Abbildung 12: Vergleich des Festbetrages und der Mindestausstattung:



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Da das KFA-Volumen in den Jahren 2026 und 2027 noch einmal deutlich gesteigert wird, kann eine Gewährleistung der Mindestausstattung in diesem Zeitraum bestätigt werden.

Der Anspruch auf einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Finanzausstattungsanspruch, der über die Mindestausstattung hinausgeht, bleibt damit gewahrt.

Im Rahmen der Ermittlung der Mindestausstattung wurden für die drei kommunalen Gruppen die angemessenen Gesamtdefizite (nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel) berechnet. Diese Beträge stellen den Teil der Mindestausstattung dar, der über die Schlüsselzuweisungen gewährleistet wird. Sowohl das im Gemeindefinanzbericht veröffentlichte Berechnungsergebnis als auch die letztmalige zukunftsbezogene Ermittlung der zu gewährenden Mindestausstattung stellen die Teilschlüsselmassen einer gruppenbezogenen Betrachtung dieses Teils der Mindestausstattung gegenüber. Die aktuellen Berechnungen (KFA 2025) führen auch hier zum Ergebnis, dass die tatsächliche Höhe der Teilschlüsselmassen diesen Teil der Mindestausstattung übersteigt und damit auch gruppenbezogen dieser Teil der Mindestausstattung durch den Festbetrag sichergestellt wird.

Das Land kommt mit den Festbeträgen für die Jahre 2026 und 2027 seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen nach Art. 137 Abs. 5 i.V.m. Abs. 1 Hessische Verfassung nach. Der KFA wird letztlich jeweils mit einem Volumen angesetzt, das sowohl der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes als auch der angespannten Finanzsituation der Kommunen ausgewogen und angemessen Rechnung trägt.

§ 70a Abs. 3 HFAG regelt die Haushaltsaufstellung. Satz 1 stellt klar, dass es sich bei den Beträgen nach Abs. 2 um Festbeträge handelt und welche Komponenten (insbesondere Verstärkungsmittel und kommunale Umlagen) mit welchen Ansätzen bereits enthalten sind (siehe Tabelle 5).

Die Ansätze erhöhen oder vermindern sich um Abweichungen bei der angenommenen Höhe der kommunalen Umlagen (Satz 2). Dabei handelt es sich um die Heimatumlage, die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft sowie die Krankenhausumlage. Zudem können zu diesen Festbeträgen weitere Mittel hinzutreten und die jeweilige Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2026 und 2027 erhöhen (Satz 3). Die Höhe der Festbeträge in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 ergibt sich aus Abs. 2. Die Landesregierung ist für den Haushaltsplanentwurf daran gebunden,

soweit sich nicht Veränderungen durch Abs. 3 ergeben. Die Höhe der jeweiligen Ausgabenansätze nach § 13 Abs. 3 HFAG erfolgt weiterhin durch die Festlegung im Landeshaushalt. § 20 Abs. 4 LHO bleibt unberührt.

Sollte sich ergeben, dass der für das jeweilige Ausgleichsjahr normierte Festbetrag eine angemessene Finanzausstattung nicht gewährleistet, greift die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nach § 74 HFAG. Eine gegebenenfalls erforderliche Nachbesserung würde sodann eine Änderung des HFAG notwendig machen.

Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden bestimmt sich nach den in § 70b HFAG festgelegten Quoten. Hierbei werden die Quoten, die bereits in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2024 zur Anwendung gekommen sind, grundsätzlich fortgeführt. Die Quoten wurden wie folgt ermittelt:

Im Bedarfsmodell wurden die Teilschlüsselmassen für die drei kommunalen Gruppen jährlich aus der umfangreichen vertikalen Bedarfsermittlung abgeleitet, vgl. § 16 Abs. 3 HFAG. Die für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 geltenden Quoten wurden zunächst aus dem Verhältnis der drei Teilschlüsselmassen abgeleitet, dem eine solche vertikale Bedarfsermittlung zugrunde lag. Diese Quoten wurden anhand der absoluten Beträge der drei Teilschlüsselmassen (ohne Berücksichtigung der Solidaritätsumlage und des Übergangsfonds) im Durchschnitt (arithmetisches Mittel) der Jahre 2019, 2020 und 2021 ermittelt. Durch den Rückgriff auf diese Quoten für die Teilschlüsselmassen bleibt die aufgabengerechte Verteilung der Gesamtschlüsselmasse in angemessener Weise gewahrt.

Bei unveränderter Fortführung der bisherigen festen Quoten für die Teilschlüsselmassen würde die Gesamtschlüsselmasse nach folgenden Prozentsätzen auf die kommunalen Gruppen aufgeteilt:

- für die Gruppe der kreisfreien Städte: 21,8 Prozent,
- für die Gruppe der Landkreise: 32,6 Prozent,
- für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden: 45,6 Prozent.

Im Zusammenhang mit der Bildung fester Quoten für die Verteilung der Schlüsselmasse ergibt sich keine Notwendigkeit, die Untergruppen nach § 7 Abs. 3 HFAG in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung neu zu regeln. Weder die festen Finanzausgleichsmassen noch die festen Quoten für die Teilschlüsselmassen führen zu einer Aufgabenverlagerung zwischen den Untergruppen nach § 7 Abs. 3 HFAG in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung. Daher ist auch im horizontalen Finanzausgleich im Allgemeinen aus diesem Grund keine Anpassung der Einwohnergewichtungen erforderlich, die eine abweichende Verteilung innerhalb der Teilschlüsselmassen zur Folge hätte.

Die Quoten, die bereits in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2025 zur Anwendung gekommen sind, könnten also grundsätzlich fortgeführt werden. Auch die Überprüfung im Rahmen des jährlichen Gemeindefinanzberichts führen bisher zu keinem anderen Ergebnis. Im Rahmen der Ermittlung der Mindestausstattung werden für die drei kommunalen Gruppen jeweils die angemessenen Gesamtdefizite (nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel) berechnet. Diese Beträge stellen den Teil der Mindestausstattung dar, der über die Schlüsselzuweisungen gewährleistet wird. Der so ermittelte Teil der Mindestausstattung wird dann den drei Teilschlüsselmassen gegenübergestellt, die anhand der bestehenden Quoten als Anteil von der Gesamtschlüsselmasse errechnet wurden. Die aktuellen, im Rahmen des Gemeindefinanzberichts 2024 veröffentlichten Berechnungen in einem Dreijahresdurchschnitt (2020-2022) führen zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Höhe der Teilschlüsselmassen diesen Teil der Mindestausstattung übersteigt, damit auch gruppenbezogen die Mindestausstattung abgedeckt und dass an den festgelegten festen Quoten für die Teilschlüsselmassen bisher keine Anpassung erforderlich ist (siehe oben).

Das Land kommt seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nach § 74 HFAG auch künftig im Rahmen des jährlichen Gemeindefinanzberichts nach. Die Prüfung schließt auch künftig die

fortlaufende Überprüfung der Gewährleistung der Mindestausstattung und die Angemessenheit der gewährten Teilschlüsselmassen mit ein.

Mit der Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis wechselt die Stadt Hanau zum 1. Januar 2026 aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden in die Gruppe der kreisfreien Städte. Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen wurde deshalb vor diesem Hintergrund erneut überprüft. Auf der Grundlage der Daten der vorläufigen Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 wurde eine komplexe Modellrechnung durchgeführt, bei der die Stadt Hanau als kreisfreie Stadt – bei ansonsten unveränderter Datenbasis – berücksichtigt wurde.

Ziel ist es zum einen, unbeabsichtigte Mehreinnahmen sowohl der übrigen kreisangehörigen Gemeinden als auch der übrigen Landkreise zu vermeiden. Vielmehr sind die Auswirkungen der Auskreisung der Stadt Hanau auf die Beteiligten, die Stadt und den Landkreis, zu konzentrieren. Zum anderen sind auch die Stadt Hanau und der Main-Kinzig-Kreis entsprechend ihren neuen Aufgabenzuschnitte adäquat im KFA abzubilden.

Gemäß der Modellberechnung der Gutachter kann bereits ein Teil der Auswirkungen dadurch abgefangen werden, dass anteilige Schlüsselmasse umgeschichtet wird. Die Umschichtung kann so bemessen werden, dass Mehr- oder Mindereinnahmen bei den Landkreisen und den übrigen kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere den übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises, vermieden werden können. (Lenk/Hesse/Starke, Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 4, 16).

In die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte wären hierfür aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden die Mittel, die die Stadt Hanau im Rahmen der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 an Schlüsselzuweisungen erhalten hat, umzuschichten. Dafür sind aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden rund 80,9 Mio. Euro zu entnehmen. Aus der Teilschlüsselmasse der Landkreise sind rund 28,9 Mio. Euro zu entnehmen, um die Auswirkungen auf die übrigen Landkreise zu minimieren. Damit wären insgesamt rund 109,8 Mio. Euro in die Gruppe der kreisfreien Städte zu transferieren (Lenk/Hesse/Starke, Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 16).

Die Umschichtungen führen auf Basis der vorläufigen Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 zu den folgenden Verschiebungen:

Tabelle 6: Umschichtungen zwischen den Teilschlüsselmassen:

	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kreisfreie Städte
Status Quo HFAG 2025	2.079,4	1.486,6	994,1
Verschiebungen	-80,9	-28,9	109,8
Nach Verschiebun- gen*	1.998,4	1.457,7	1.103,9

**Hinweis der Gutachter: Geringfügige Differenzen durch simultane Veränderungen bei der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte.*

Quelle: Lenk/Hesse/Starke, Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 16, eigene Berechnung, Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Umschichtung lässt sich in folgende Anpassungen der Quoten für die Teilschlüsselmassen übersetzen:

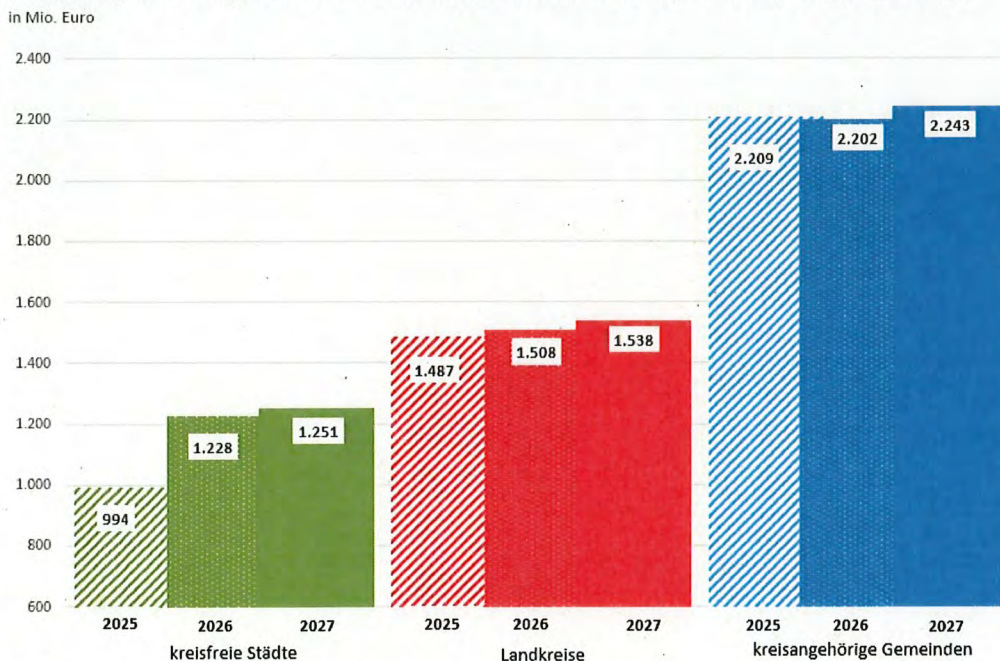
Tabelle 7: Darstellung der Quoten (in Prozent, Veränderung in Prozentpunkten):

Gruppe	Quoten HFAG 2025	Quoten HFAG 2026 ff.
Landkreise	32,6	32,0 (-0,6)
Kreisfreie Städte	21,8	24,2 (+2,4)
Kreisangehörige Gemeinden	45,6	43,8 (-1,8)

Das Abstellen auf die einjährige Datenbasis (vorläufige Festsetzung des KFA 2025) ist dabei sachgerecht. Im KFA wird in den Bereichen, in denen Strukturbetrachtungen erfolgen, zwar grundsätzlich auf Dreijahresdurchschnitte abgestellt. Dies ist sachlich richtig, da so Ausreißer in der Datenbasis nivelliert werden können. Im Fall der Auskreisung der Stadt Hanau kommt eine solche strukturelle Betrachtung jedoch nicht in Frage. Die Auskreisung der Stadt Hanau stellt einen Einzelfall dar, der stichtagsbezogen (zum 1. Januar 2026) eintritt. Auf der Grundlage einer mehrjährigen Datenbasis zur Überprüfung und Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmasse würden sich keine sachlich richtigeren Ergebnisse erzielen lassen.

Unter Anwendung dieser Quoten ergeben sich nach dem aktuellen Stand in den Jahren 2026 und 2027 folgende Teilschlüsselmassen:

Abbildung 13: Vergleich der Teilschlüsselmassen in den Jahren 2025 bis 2027



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die Schmälerung der Teilschlüsselmasse der Landkreise und der der kreisangehörigen Gemeinden durch die geänderten Quoten wirkt sich auf die unbeteiligten Kommunen nicht aus, da sie mit der der Auskreisung der Stadt Hanau verbundenen Reduzierung der Einwohnerzahl in der Gruppe der Landkreise und der der kreisangehörigen Gemeinden korrespondiert. Die Schlüsselzuweisungen der übrigen Kommunen dieser beiden Gruppen bleiben daher nahezu unverändert. Dies konnte gutachterlich bestätigt werden (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 16, 19).

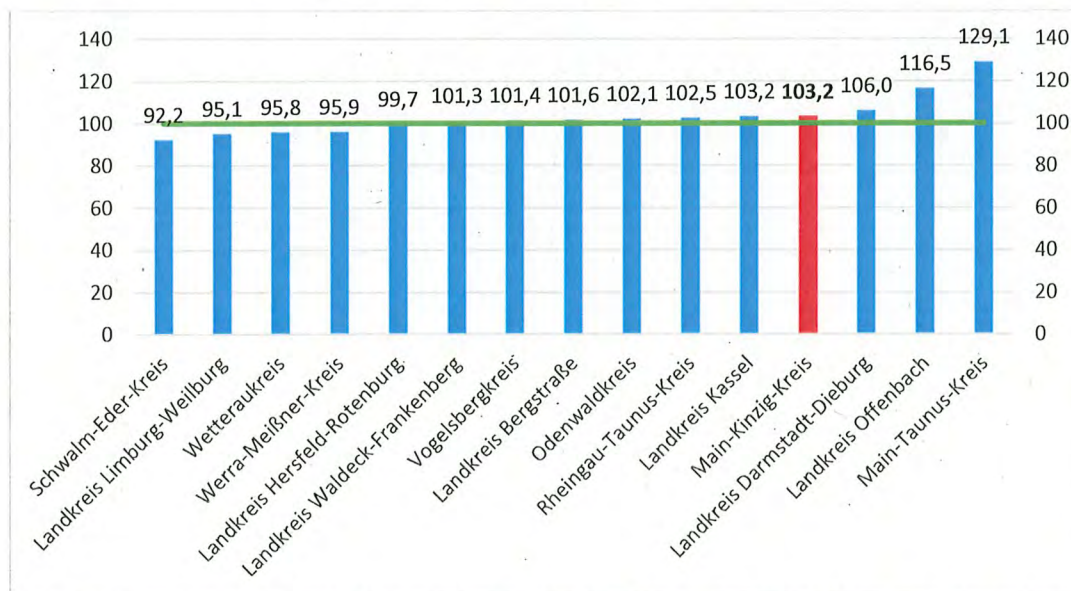
Auch hat die Auskreisung der Stadt Hanau keine negativen finanziellen Folgen für den Main-Kinzig-Kreis. Durch die Auskreisung der Stadt Hanau misst der Main-Kinzig-Kreis ab dem 1. Januar 2026 rund 103.000 Einwohner (Stand: 31. Dezember 2023 auf Basis der Fortschreibung des Zensus 2011) weniger. Die Einwohnerzahl des Kreises beträgt so rund 330.000 Einwohner (gleicher Datenstand). Durch die verringerte Einwohnerzahl des Kreises reduzieren sich seine Schlüsselzuweisungen und seine Einnahmen aus der Kreisumlage. Andererseits hat der Main-

Kinzig-Kreis aufgrund der geringeren Einwohnerzahl weniger LWV-Umlage und Krankenhausumlage zu leisten. Die Schlüsselzuweisungen des Main-Kinzig-Kreises werden absehbar weniger stark sinken als die Einwohnerzahl des Landkreises, da mit der Stadt Hanau eine vergleichsweise steuerstarke kreisangehörige Stadt den Landkreis verlässt. (Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 9).

Neben eines veränderten Aufgabenzuschnitts und einer veränderten Aufgabenintensität ändert sich auch die Einnahmestruktur bei den Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage: Aufgrund dessen, dass die Stadt Hanau eine Sonderstatus-Stadt ist, wurden ihre Einwohner lediglich mit 75 Prozent bei Ermittlung des Hauptansatzes des Main-Kinzig-Kreises angesetzt (vgl. § 31 S. 2 HFAG). Zudem erfolgte ein Abschlag bei Ermittlung der Umlagegrundlage für die Kreisumlage. Gemäß § 50 Abs. 2 S. 2 HFAG bildet die Umlagegrundlage für die Kreisumlage für Sonderstatus-Städte nicht die um die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A und B zu 100 Prozent, sondern lediglich zu 56,5 Prozent. Ohne Sonderstatus-Stadt im Kreisgebiet werden künftig alle Einwohner des Main-Kinzig-Kreises vollständig bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen und der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage berücksichtigt. Der Main-Kinzig-Kreis verzeichnet damit Mehreinnahmen pro Kopf.

Durch die Auskreisung der Stadt Hanau erhöht sich somit die Finanzkraft des Main-Kinzig-Kreises – ebenso wie die der Stadt Hanau – deutlich. Auf Basis der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 würde der Main-Kinzig-Kreis seine Finanzkraft je Einwohner rein rechnerisch von 92,7 Prozent auf 103,2 Prozent erhöhen und damit auf Basis dieser Modellrechnung sogar über dem Durchschnitt liegen (Abbildung 14). Der Landkreis stellt sich damit innerhalb der Teilschlüsselmasse durch den Wechsel aus der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatus-Stadt in die der Landkreise ohne Sonderstatus-Stadt rechnerisch deutlich besser, ohne dass damit eine Verschlechterung für die übrigen Landkreise einhergeht.

Abbildung 14: Finanzkraft je Einwohner; Ausschnitt: Landkreise ohne Sonderstatus-Stadt



Quelle: Berechnung: Lenk/Hesse/Starke: Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis, S. 12, auf der Datengrundlage der vorläufigen Festsetzungen des KFA 2025, Darstellung: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Regelungen zur Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen bleiben durch die Einführung des Festbetrages unberührt bestehen.

§ 70c HFAG regelt eine notwendige Abweichung von den Regelungen des § 63 HFAG. Der für die Übergangsregelung nach § 64 HFAG in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 benötigten Beträge sind nicht dem Stabilitätsansatz nach § 9 Abs. 3 Satz 1 HFAG in der am 31. Dezember 2025 geltenden Fassung und damit der jeweiligen Schlüsselmasse vorab zu entnehmen, sondern wird – wie bereits in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2025 – direkt über die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, die durch die Übergangsregelung betroffen sind, ausgeglichen.

§ 70d HFAG regelt den Umgang mit den Ergebnissen des Zensus 2022. Im Juni 2025 hat das Hessische Statistische Landesamt die auf Basis des Zensus 2022 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen zum 31. Dezember 2024 veröffentlicht. Ohne eine entsprechende Übergangsregelung könnten die auf Basis des Zensus 2022 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen im Ausgleichsjahr 2026 relevant werden, denn es handelt sich im Sinne des § 3 Abs. 2 HFAG um eine vom Statistischen Landesamt vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember des zweiten des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres.

Problematisch ist aber, dass nach derzeitiger Einschätzung des Hessischen Statistischen Landesamtes zum Zeitpunkt der Planungsdaten für den KFA 2026, die den Kommunen voraussichtlich im Oktober 2025 übermittelt werden, noch keine Rückrechnung der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 sowie zum 31. Dezember 2019 auf Basis des Zensus 2022 vorliegen wird. Diese Daten sind aber zur Ermittlung der Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang (§§ 20 Abs. 1, 26 Abs. 1, 32 Abs. 1 HFAG) sowie für Bevölkerungswachstum (§§ 20 Abs. 2, 26 Abs. 2, 32 Abs. 2 HFAG) erforderlich. Die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2014 beziehungsweise 31. Dezember 2019 auf der Grundlage des Zensus 2022 sollten nach derzeitiger Schätzung des Hessischen Statistischen Landesamtes zum Zeitpunkt der vorläufigen Festsetzung im Frühjahr 2026 vorliegen und könnten somit erst bei dieser Berechnung einbezogen werden. Im Ergebnis würden die Planungsdaten und die vorläufige Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2026 dann auf unterschiedlichen Einwohnerzahlen beruhen. Dies würde zu geänderten Grundbeträgen und damit zu zum Teil erheblichen Abweichungen bei den Schlüsselzuweisungen führen, die die Kommunen bei ihrer Haushaltsaufstellung womöglich nicht mehr berücksichtigen konnten.

Zum anderen besteht das Risiko, dass die Ergebnisse der Rückrechnung auf die Jahre 2014 und 2019 auf Basis des Zensus 2022 erst Anfang 2026 vorliegen und veröffentlicht werden. Dann wäre nach der bisher geregelten Berechnungsgrundlage (§ 3 Abs. 2 HFAG) die auf Basis des Zensus 2022 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen zum 31. Dezember 2024 und für die Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 beziehungsweise 31. Dezember 2019 auf Basis des Zensus 2011 anzuwenden. Die sich daraus ergebenden Zahlen wären nicht belastbar und würden zu verzerrenden Umverteilungswirkungen führen. Zur Vermeidung dieses Ergebnisses würde vor der vorläufigen Festsetzung im Frühjahr 2026 kurzfristig eine erneute Anpassung des HFAG notwendig werden.

§ 70d HFAG regelt deshalb, dass im Ausgleichsjahr 2026 eine vom Hessischen Statistischen Landesamt auf Basis des Zensus 2011 bereitgestellte Bevölkerungsfortschreibung, die die Einwohnerzahlen nach der gängigen Fortschreibungsmethode auf den 31. Dezember 2024 fortschreibt, im KFA maßgeblich ist, um diesen Auswirkungen und möglichen Risiken zu begegnen.

Im Ausgleichsjahr 2026 wird als Referenzzeitraum im Sinne des § 20 Abs. 4 HFAG beziehungsweise § 27 Abs. 4 HFAG der Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 berücksichtigt. Im ersten Halbjahr dieses Referenzzeitraums, das heißt im zweiten Halbjahr 2024, gelten noch die Grundsteuermessbeträge vor Grundsteuerreform. Aus diesem Grund regelt § 70e HFAG, dass noch die bis einschließlich 31. Dezember 2025 geltenden Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B anzusetzen sind, um die Steuerkraft realitätsgerecht abzubilden.

Im ersten Halbjahr des Referenzzeitraums für das Ausgleichsjahr 2026 kommen deshalb bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A die Nivellierungshebesätze nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 HFAG a.F. von 365 Prozent beziehungsweise nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 HFAG a.F. von 236 Prozent und der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B die Nivellierungshebesätze nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 HFAG a.F. von 357 Prozent beziehungsweise nach § 27 Abs. 2 Nr. 2 HFAG a.F. von 492 Prozent zur Anwendung.

Zu Art. 2

Der Artikel regelt die Aufhebung des mit Artikel 1 eingeführten Neunten Teils des HFAG (§§ 70a-70e HFAG) zum 1. Januar 2028.

Zu Art. 3

Nach Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und des Hessenkassegesetzes vom 27. März 2025 (GVBl. 2025 Nr. 22) soll der bis zum 31. Dezember 2025 geltende Neunte Teil des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes am 1. Januar 2026 entfallen.

Um für die Übergangsregelungen für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 auf die Einfügung eines neuen Zehnten Teils verzichten zu können und sie stattdessen im Neunten Teil neu zu fassen, wird mit Artikel 3 die schwebende Änderung aufgehoben.

Zu Art. 4

Zu § 1 Zweck des Sondervermögens

Die Vorschrift bestimmt die Fortführung des mit Errichtungsgesetz vom 15. Juli 1970 (GVBl. S. 403) gebildeten Sondervermögens mit der Bezeichnung „Hessischer Investitionsfonds“. Das Sondervermögen bezweckt die verstärkte Förderung kommunaler Investitionen.

Zu § 2 Rechtsform des Sondervermögens

Die Vorschrift ermöglicht dem nicht rechtsfähigen Sondervermögen die Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr. Die Ausgestaltung als nicht rechtsfähiges Sondervermögen begrenzt grundsätzlich den Vollzugs- und Verwaltungsaufwand, weil damit eine Regelung über Organe auch weiterhin nicht erforderlich ist.

Aus der Natur des Sondervermögens folgt die Pflicht zu einer Trennung vom übrigen Vermögen des Landes. Es kann ferner nicht für sonstige Verbindlichkeiten des Landes haftbar gemacht oder in sonstiger Art und Weise herangezogen werden.

Zu § 3 Aufbau und Struktur

Mit dieser Regelung werden Aufbau und Struktur des Sondervermögens dem Grunde nach festgelegt. Abteilungen A und B bilden den Revolvierenden Fonds des Sondervermögens; über Abteilung C wiederum erhalten Kommunen für bestimmte am Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen eine Zinsverbilligung durch das Sondervermögen.

Zu § 4 Wirtschaftsplan und Jahresrechnung

Für das Sondervermögen ist für jedes Haushaltsjahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Unter anderem wegen der Bedeutung des Darlehensprogramms des Hessischen Investitionsfonds für die kommunalen Haushalte der hessischen Kommunen und dem Aufbau des Sondervermögens auch aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs, ist bei der Erstellung des Wirtschaftsplans Einvernehmen mit dem für die Kommunalaufsicht zuständigen Ministerium erforderlich.

Mit dem Wirtschaftsplan soll über die beabsichtigte Verwendung der Mittel Auskunft gegeben werden, insbesondere über Ausleihungen und Mittelrückflüsse des Revolvierenden Fonds (Abteilungen A und B), über die benötigten Zinsverbilligungsmittel für das Darlehensprogramm der

Abteilung C, Entgelte für die Verwaltung des Sondervermögens sowie über Geldanlagen mit temporär nicht benötigter Liquidität des Sondervermögens.
Schließlich trifft die Vorschrift Regelungen zur Jahresrechnung des Sondervermögens für das jeweilige Rechnungsjahr.

Zu § 5 Finanzierung des Sondervermögens

Durch diese Vorschrift werden die Grundsätze der Finanzierung des Sondervermögens geregelt.

Es finanziert sich grundsätzlich selbst über Erträge aus Kapitalanlagen mit temporär nicht benötigter Liquidität, die sich insbesondere aus Tilgungsleistungen an den Revolvierenden Fonds ergeben, die zumindest zeitweise nicht umgehend wieder für Ausleihungen benötigt werden. Die Erträge fließen ebenso wie die Mittelrückflüsse aus den Ausleihungen des Revolvierenden Fonds (Abteilungen A und B) stets wieder dem Sondervermögen zu und stehen für neue Ausleihungen zur Verfügung.

Die Abteilungen sind gegenseitig deckungsfähig; die Mittel einer Abteilung können in der anderen Abteilung verwendet werden.

Das Sondervermögen muss jederzeit seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen können. Auch für den grundsätzlich nicht auszuschließenden Fall, dass beispielsweise die Erträge aus den Kapitalanlagen aufgrund einer ungünstigen Zinslage am Kapitalmarkt nicht ausreichen, um die geplanten Ausleihungen, Zinsverbilligungen und Verwaltungsentgelte zu finanzieren, muss die Zahlungsfähigkeit des Sondervermögens dennoch gesichert sein.

Insbesondere in einer solchen Ausnahmesituation sind Zuführungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen möglich. Daneben kann die WIBank im Rahmen des Liquiditätsmanagements mit kurzfristigen, unterjährigen Zwischenfinanzierungen beauftragt werden.

Zu § 6 Verwaltung des Sondervermögens; Beauftragung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Die Regelung bestimmt, dass das Fondsvermögen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten ist.

Der nominale Wert des Sondervermögens ist zu erhalten, da sonst der Verwirklichung des Zwecks des Sondervermögens, die verstärkte Förderung kommunaler Investitionen, nicht bestmöglich gedient ist. Das Sondervermögen ist deshalb so zu verwalten, dass bei nominalem Vermögenserhalt stets ausreichend Liquidität vorhanden ist, um die vorgesehenen und für das jeweilige Haushaltsjahr geplanten Förderungen gewährleisten zu können.

Die Vorschrift bestimmt ferner, dass das Ministerium der Finanzen sich zur Verwaltung des Sondervermögens und zur Förderung der Kommunen mittels des Sondervermögens einschließlich des Darlehensprogramms der Abteilung C der WIBank bedient.

Die Kosten der Beauftragung – und damit auch die Kosten, die mit der Verwaltung des Sondervermögens entstehen – trägt das Sondervermögen.

Zu § 7 Allgemeine Regelungen zu den Abteilungen A, B und C

Mit dieser Vorschrift werden allgemeine Regelungen für die Abteilungen A, B und C aufgestellt, die für alle drei Abteilungen gleichermaßen gelten.

Insbesondere wird festgelegt, dass die Abstimmung über die Darlehens- und Zinsverbilligungskontingente der jeweiligen (Jahres-) Fördertranche im Einvernehmen mit dem für Kommunalaufsicht zuständigen Ministerium und im Benehmen mit den gegebenenfalls betroffenen Fachministerien erfolgt.

Nur hessische Kommunen und der Landeswohlfahrtsverband Hessen sind berechtigt, am Darlehensprogramm des Sondervermögens teilzunehmen. Ausnahmsweise dürfen sie im Rahmen von

Investitionsförderungsmaßnahmen Dritte einbeziehen, die ein Investitionsvorhaben durchführen, das an die Stelle einer kommunalen Maßnahme tritt und für das eine finanzielle Zuwendung von der jeweiligen Kommune vorgesehen ist. Die Kommune stellt in diesem Fall sicher, dass die sie aus dem Darlehensprogramm des Sondervermögens treffenden Pflichten auch gegenüber den Dritten rechtliche Wirkung erlangen.

Die Kommunen haben keinen Anspruch auf Gewährung von Darlehen oder Zinsverbilligungen.

Zudem wird nun erstmals für die Kommunen eine Genehmigungsfiktion für die Aufnahme von Darlehen im Rahmen des Darlehensprogramms des Sondervermögens normiert. Abweichend von § 97a Nr. 4 HGO regelt das Hessische Investitionsfondsgesetz n.F., dass die Kreditgenehmigung für die Aufnahme von Darlehen aus dem Sondervermögen von der Kommunalaufsicht als erteilt gilt.

Förderungen aus dem Darlehensprogramm des Hessischen Investitionsfonds können mit Förderungen aus Zuwendungsverfahren der Europäischen Union, des Bundes und des Landes grundsätzlich frei kombiniert werden. Insoweit gilt das Doppelförderungsverbot nicht, weil es einerseits um ein aus einem Sondervermögen finanziertes Darlehensprogramm und andererseits um Zuwendungsverfahren geht. § 35 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) findet insoweit keine Anwendung.

Zu § 8 Abteilung A

Über Abteilung A können im Rahmen der verfügbaren Mittel zinsfreie Darlehen an die hessischen Kommunen ausgereicht werden.

Zu § 9 Abteilung B

In Abteilung B werden zum einen Darlehen mit impliziten Zinssätzen ausgereicht. Die impliziten Zinssätze ergeben sich nach den jeweils von den Kommunen gewählten Darlehensvarianten. Es stehen Anspardarlehen, die Teilansparbeträge der Kommunen voraussetzen oder Sofortdarlehen mit sofortiger Auszahlung, bei denen im Nachgang zum vertraglichen Tilgungszeitraum Sonderbeiträge zu zahlen sind, zur Verfügung. Zum anderen stehen Darlehen mit fester Laufzeit und festen Zinssätzen zur Verfügung, die ohne Ansparbeträge ausgezahlt werden und bei denen die jährliche Belastung des Darlehensnehmers gleich bleibt oder fällt.

Zu § 10 Abteilung C

Im Rahmen der Abteilung C erhalten Kommunen für bestimmte von der WIBank am Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen eine Zinsverbilligung durch das Sondervermögen.

Zu § 11 Auflösung. Beendigung des Sondervermögens

Die Vorschrift bestimmt, dass das Sondervermögen nur durch ein Landesgesetz aufgelöst werden kann und dass das verbleibende Fondsvermögen der Finanzausgleichsmasse zuzuführen ist.

Zu § 12 Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 5

Die umfangreichen Änderungen des Hessischen Investitionsfondsgesetzes machen eine Neufassung erforderlich. Daher wird das bisherige Gesetz aufgehoben. Bei dem vorliegenden Gesetz handelt es sich um ein Ablösungsgesetz in Form eines Stammgesetzes.

Zu Art. 6

Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ist auch die Bezugnahme auf dieses im Kommunalinvestitionsprogrammgesetz redaktionell anzupassen.

Zu Art. 7

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Finanz- und Personalstatistikgesetzes ist zu aktualisieren.

Zu Art. 8

Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ist auch die Bezugnahme auf dieses im Schuttschirmgesetz redaktionell anzupassen.

Zu Art. 9

Zu Nr. 1

Redaktionelle Änderungen. Die Fundstelle der Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 2

Redaktionelle Folgeänderung durch die Aufhebung des § 55 HFAG (Art. 1 Nr. 18).

Zu Nr. 3

§ 18 Abs. 2 HFAG regelt das Verfahren für Berichtigungen im Ausgangsjahr, die als Folgeberichtigungen von Berichtigungen vor 2016 notwendig werden. Die Regelungswirkung ist auf das Ausgangsjahr beschränkt, das gemäß § 2 Abs. 2 HFAG ausschließlich als das Ausgleichsjahr 2016 definiert ist. Damit entfaltet § 18 Abs. 2 HFAG keine Regelungswirkung mehr und ist daher aufzuheben.

Zu Nr. 4

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Gesetzes über die Heimatumlage ist aufgrund der Änderungen nach Artikel 10 zu aktualisieren.

Zu Nr. 5

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Gesetzes über kommunale Abgaben ist zu aktualisieren.

Zu Nr. 6

Die Heilkurortezuweisung nach § 44 HFAG ist bislang immer jeweils zur Hälfte im März und August eines Jahres gezahlt worden. Dies hat sich mit Blick auf die Auszahlung im März als nicht uneingeschränkt praxistauglich erwiesen, wenn der Haushaltsplan des jeweiligen Jahres sehr spät beschlossen und verkündet wird. Aus diesem Grund werden die Auszahlungen nunmehr für Mai und November vorgesehen.

Zu Nr. 7

Die Regelung hat keinen Anwendungsbereich mehr und ist daher aufzuheben.

Zu Nr. 8

Ab dem Jahr 2026 wird der KFA von der Strukturraumzugehörigkeit nach den Festlegungen des Landesentwicklungsplans abgekoppelt. Auch für den Erhalt der Investitionspauschalen nach § 46 ist entscheidend, dass die Kommune eine ländliche Siedlungsstruktur aufweist. Aus diesem Grund ist § 30 redaktionell anzupassen.

§ 23 Abs. 2 bis 5 HFAGDV regelt die Systematik der Abschlagszahlungen und der daraus beziehungsweise aus möglichen Abweichungen zwischen vorläufiger und endgültiger Festsetzung folgenden Verrechnungen. Notwendig werden Verrechnungen entweder, wenn sich Veränderungen aus der endgültigen gegenüber der vorläufigen Festsetzung (Abs. 2) oder nach erfolgter Festsetzung gegenüber geleisteten Abschlägen (Abs. 5 i.V.m. Abs. 2) ergeben. Solange keine Festsetzung erfolgt, sind Abschläge zu leisten, da die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt werden muss. Wenn den Kommunen (in der Regel im Herbst) Planungsdaten für das

kommende Ausgleichsjahr mitgeteilt werden, ist es sachgerecht, diese zur Grundlage für Abschlagszahlungen zu machen, denn sie basieren auf den Berechnungen für das Ausgleichsjahr. Sofern solche Planungsdaten nicht mitgeteilt wurden, erscheint es mangels besserer Erkenntnisse sinnvoll, auf die letzte Festsetzung zurückzugreifen.

Die Notwendigkeit zur Zahlung von Abschlägen kann sich ergeben, weil bis zu Beginn des Ausgleichsjahres der Landeshaushalt noch nicht verabschiedet ist und daher keine Festsetzung erfolgen kann (Abs. 3).

Ist der Haushalt verabschiedet, kann sich die Notwendigkeit von Abschlagszahlungen ergeben, wenn die vorläufige Festsetzung, z.B. aus verwaltungsinternen Gründen, nicht sofort mit dem Beginn des Ausgleichsjahres erfolgen kann (Abs. 4). Die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 1 HFAGDV schreibt keinen fixen Zeitpunkt vor, zu dem die vorläufige Festsetzung erfolgen muss. Mit der Leistung von Abschlägen wird damit sichergestellt, dass der Zahlungsfluss an die Kommunen nicht von dem konkreten Zeitpunkt der vorläufigen Festsetzung abhängt. Für die Höhe der Abschläge gilt das oben Dargelegte.

Für die Gewährung von Investitionspauschalen für kreisangehörige Gemeinden und Mittelzentren mit ländlicher Siedlungsstruktur Raum fehlt es bisher an einer vergleichbaren Regelung in der Durchführungsverordnung zum HFAG. Um nunmehr eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten, wird nun eine entsprechende Anwendung der Regelungen des § 23 Abs. 2 bis 5 HFAGDV in § 30 HFAGDV geregelt.

Zu Art. 10

Redaktionelle Änderung. Die Fundstelle des Gemeindefinanzreformgesetzes ist zu aktualisieren.

Zu Art. 11

Da durch dieses Gesetz auch Rechtsverordnungen geändert werden (Artikel 7 und 9), ist aus formalen Gründen ein Zuständigkeitsvorbehalt (sogenannte Entsteinerungsklausel) aufzunehmen.

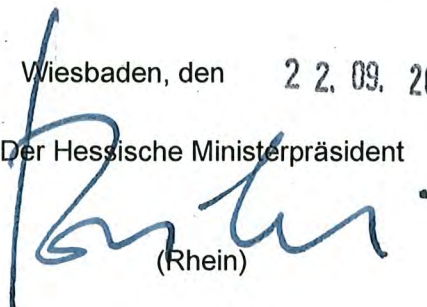
Zu Art. 12

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Regelungen des Neunten Teils des HFAG haben Auswirkung bis einschließlich Ende 2027, sodass die Regelungen bis Ende 2027 gültig sein müssen. Art. 2 sieht eine Aufhebung des Neunten Teils zum 1. Januar 2028 vor.

Wiesbaden, den 22.09.2025

Der Hessische Ministerpräsident



(Rhein)

Der Hessische Minister der Finanzen



(Prof. Dr. Lorz)

D. Verzeichnis der Anlagen

1. Entscheidungen des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen

P.St. 2361 vom 21.05.2013

P.St. 2606 et al. vom 16.01.2019

2. Unterlagen zu den Sitzungen der Arbeitsgruppe Evaluierung des KFA

1. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

2. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll
 03 Gutachten KFA Hessen GRK Frankfurt am Main
 04 Gutachten KFA Hessen GRK Gernsheim

3. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

4. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

5. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

6. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

7. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

8. Sitzung 01 Präsentation
 02 Präsentation HMWEVW – LEP Hessen 2020
 03 Präsentation ÜPKK – Siedlungs- und Sozialindex
 04 Protokoll

9. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll

10. Sitzung 01 Präsentation
 02 Protokoll
 03 DKG – Bestandsaufnahme KH-Planung und Investitionsfinanzierung
 2022

04 Pauschalförderung 2022 – Auszug

- | | |
|-------------|---|
| 11. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 12. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 13. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Protokoll |
| 14. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 15. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 16. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Arbeits- und Zeitplan – Stand 24.04.2024
04 Protokoll
05 Anlage Protokoll – Ergebnis Expertengremium TOP Heilkurorte |
| 17. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Arbeits- und Zeitplan- Stand 16.05.2024
04 Protokoll |
| 18. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Protokoll |
| 19. Sitzung | 01 Präsentation
02 One-Pager Pflichtigkeitsklassifikation
03 Protokoll
04 Anlage Protokoll – Zensusergebnisse für Gemeinden und Gemeindeverbände |

3. Unterlagen zu den Sitzungen der Unterarbeitsgruppe Auskreisung Hanau

- | | |
|------------|---|
| 1. Sitzung | 01 Präsentation |
| 2. Sitzung | 01 Präsentation |
| 3. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Protokoll |
| 4. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Synopse der Fragen zur 4. Sitzung
04 Protokoll |
| 5. Sitzung | 01 Präsentation
02 Präsentation Gutachter
03 Protokoll
04 Übersicht über die modellhafte Veränderung der durchschnittlichen Finanzkraft der Landkreise |
| Sonstiges | Abschlussbericht HMdF
Abschlussbericht HMdF – Stellungnahme HLT
Abschlussbericht HMdF – Stellungnahme HStT |

4. Unterlagen zu den Sitzungen des Unabhängigen Expertengremiums zur Evaluierung des KFA

- | | |
|------------|---------------------------------|
| 1. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 2. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 3. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 4. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |


5. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll 03 Informationen – Zuweisung zu den Belastungen für Heilkurorte
6. Sitzung	01 Präsentation 02 Präsentation Gutachter 03 Protokoll
7. Sitzung	01 Präsentation 02 Präsentation Gutachter 03 Protokoll
8. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
9. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
10. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
11. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
12. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
Sonstiges	Beschlussammlung Festlegung und Empfehlungen des Expertengremiums

5. Unterlagen zu den Sitzungen des Lenkungsausschusses zur Evaluierung des KFA

1. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
2. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
3. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll
4. Sitzung	01 Präsentation 02 Protokoll

6. Gutachten der finanzwissenschaftlichen Begleitung der Evaluierung des KFA

1. Gutachten Nivellierungshebesätze
2. Gutachten Horizontale Bedarfsfaktoren
3. Gutachten Vertikaler Finanzausgleich
4. Gutachten Verteilungswirkungen der HFAG-Reform
5. Gutachten Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis

Gericht:	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Entscheidungsdatum:	21.05.2013
Aktenzeichen:	P.St. 2361
ECLI:	ECLI:DE:STGHHE:2013:0521.P.ST.2361.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	Art 137 Abs 5 S 1 Verf He, Art 137 Abs 3 Verf He, Art 137 Abs 1 Verf He, Art 131 Abs 3 Verf He, Art 131 Abs 1 Verf He ... mehr

Leitsatz

1. Die Gemeinden haben einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV -)
2. Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.
3. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Der Landesgesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt. Dies setzt eine Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Die Bedarfsermittlungspflicht erstreckt sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.
4. Der Landesgesetzgeber hat bei der von Verfassungs wegen erforderlichen Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. Er darf daher bei der Kostenermittlung pauschalieren und die ermittelten Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen.
5. Das Land Hessen hat den Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt und ist damit den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung nicht gerecht geworden. Dies hat die Verfassungswidrigkeit der Veränderung der Steuerverbundmasse und die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin zur Folge.
6. Der Landesgesetzgeber ist prinzipiell nicht gehindert, eine Kompensationsumlage einzuführen. Belastet er allerdings die Kommunen mit einer neuen Umlage, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigt, muss er den kommunalen Finanzbedarf ermitteln, wobei er nach den kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise zu differenzieren hat.
7. Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind ebenfalls wegen des Fehlens einer Finanzbedarfsermittlung verfassungswidrig und verletzen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.
8. Der kommunale Finanzausgleich ist spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 neu zu regeln. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Tenor

1. Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 sowie Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar.

2. Der Gesetzgeber hat spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln. Die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 sind bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2015, weiter anwendbar.

3. Der Antragsgegner hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

1 A

I.

Die Antragstellerin, eine kreisangehörige hessische Gemeinde mit etwa 17.000 Einwohnern, wendet sich mit ihrer kommunalen Grundrechtsklage gegen einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011.

2 Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Hessen im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen nach den Vorschriften des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -). Grundlage für diese Zuweisungen ist im Wesentlichen die Steuerverbundmasse. Gemäß § 2 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310) bestand die Steuerverbundmasse aus 23% der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz-, Vermögen- und Kraftfahrzeugsteuer, Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus Kraftfahrzeugsteuer und Lkw-Maut, Grunderwerbsteuer und Gewerbesteuerumlage. Ferner wies das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten vorab einen Anteil an dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer zu (§ 1 Abs. 1 Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz vom 25. März 1997, GVBl. I S. 612).

3 Für das Ausgleichsjahr 2010 betrug die Steuerverbundmasse ca. 2,635 Milliarden €. Die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden beliefen sich auf ca. 643 Millionen € (Veröffentlichung nach § 49 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes für das Ausgleichsjahr 2010, StAnz. 2010, 974).

4 Am 27. August 2010 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vor, der ab dem Ausgleichsjahr 2011 eine Veränderung des Finanzausgleichs zum Nachteil der Kommunen vorsah. Zur Begründung führte die Landesregierung aus, die dem Land verbleibenden Steuereinnahmen hätten sich in den vergangenen Jahren zu Gunsten der kommunalen Ebene verschoben, obwohl eine Aufgabenverschiebung auf die kommunale Ebene nicht stattgefunden habe und weder die Aufgaben noch die Ausgaben der Kommunen überproportional zugenommen hätten. Bereits im Finanzplan für die Jahre 2008 bis 2012 sei die Korrektur der Zuweisungen an die Kommunen angekündigt worden, wobei die Höhe des angekündigten Korrekturbetrages den Belastungen des Landes entsprochen habe, die es in den vergangenen Jahren im Länderfinanzausgleich aufgrund der überproportionalen Steuerkraft der hessischen Kommunen zu tragen gehabt habe. Zur Korrektur der bestehenden Schieflage zwi-

schen Land und Kommunen sei ein Lösungsmodell mit einem Korrekturbetrag von 360 Millionen € entwickelt worden, das eine ausgewogene Beteiligung aller drei kommunalen Gruppen gewährleiste. Dieses Lösungsmodell werde insbesondere durch den Wegfall der fakultativen Vorabzuweisung eines Drittels des Grunderwerbsteueraufkommens an Landkreise und kreisfreie Städte, durch eine Kompensationsumlage für kreisangehörige Gemeinden zur anteiligen Beteiligung am Wegfall der Grunderwerbsteuerzuweisung sowie durch den Wegfall der fakultativen Bestandteile der Steuerverbundmasse umgesetzt (LT-Drucksache 18/2720, S. 6).

- 5 Das daraufhin vom Landtag beschlossene Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) hat auszugsweise folgenden Wortlaut:
- 6 *„Artikel 1 Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 654), wird wie folgt geändert: 1. Die Übersicht wird wie folgt geändert: a) Die Angabe „§§ 37 bis 40b“ wird durch die Angabe „§§ 37 bis 40c“ ersetzt. b) Nach der Angabe zu § 40b wird folgende Angabe eingefügt: „Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden § 40c“ 2. § 2 wird wie folgt geändert: a) Abs. 2 wird wie folgt gefasst: „(2) Die Steuerverbundmasse eines Ausgleichsjahres besteht aus 23,0 vom Hundert der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und Vermögensteuer sowie aus 23,0 vom Hundert von zwei Dritteln der dem Land verbleibenden Einnahmen der Grunderwerbsteuer.“ b) In Abs. 3 Satz 2 werden die Worte „die den Landkreisen und kreisfreien Städten aus dem Grunderwerbsteueraufkommen nach dem Hessischen Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz und“ gestrichen. 3. In § 6 Satz 2 wird nach den Worten „die Beträge von der“ die Angabe „um das Umlagesoll der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 40c Abs. 1 bereinigten“ eingefügt. 4. § 7 wird wie folgt geändert: a) Der Überschrift werden die Worte „und der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden“ angefügt. b) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1. c) Als Abs. 2 wird angefügt: „(2) Die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte nach Abs. 1 Nr. 2 wird um 61,7068 vom Hundert und die Landkreisschlüsselmasse nach Abs. 1 Nr. 3 wird um 38,2932 vom Hundert des Umlagesolls der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 40c Abs. 1 erhöht.“ 11. Nach § 40b wird als § 40c eingefügt: „§ 40c Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden (1) Von den kreisangehörigen Gemeinden wird eine Kompensationsumlage erhoben und der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Das Umlagesoll entspricht 15,2333 vom Hundert der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Mehr- oder Minderbeträge, die sich nach Ablauf des Haushaltsjahres nach dem tatsächlichen Grunderwerbsteueraufkommen ergeben, sind bei der Veranschlagung der Umlage spätestens im übernächsten Haushaltsjahr zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für Mehr- oder Minderbeträge, die sich aufgrund der Rundung des Umlagehebesatzes nach Abs. 2 Satz 3 ergeben. (2) Das Ministerium der Finanzen setzt die von den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden jeweils aufzubringende Kompensationsumlage fest. Umlagegrundlagen sind: 1. die Steuerkraftmesszahlen nach § 12, 2. die Gemeindeschlüsselzuweisungen nach den §§ 8 bis 14. Der Umlagehebesatz ist, gerundet auf zwei Stellen hinter dem Komma, so festzusetzen, dass sich der nach Abs. 1 Satz 2 bis 4 ermittelte Betrag ergibt. (3) Die von den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden jeweils aufzubringende Kompensationsumlage wird grundsätzlich mit Auszahlungen von Leistungen aus der Finanzausgleichsmasse verrechnet. Die Verrechnung nach Satz 1 geht einer Verrechnung nach § 40b Abs. 3 vor. Artikel 3 Aufgehoben werden 1. die Verordnung zur Durchführung des Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetzes vom 10. Okto-*

ber 1983 (GVBl. I S. 141) und 2. das Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz vom 25. März 1997 (GVBl. I S. 50). Artikel 5 Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.“

- 7 Für das Ausgleichsjahr 2011 betrug die Steuerverbundmasse ca. 2,812 Milliarden € und die Kompensationsumlage für kreisangehörige Gemeinden insgesamt ca. 63 Millionen €, während sich die Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden auf ca. 742 Millionen € beliefen (Veröffentlichung nach § 49 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes für das Ausgleichsjahr 2011, StAnz. 2011, 674).
- 8 II.
- Am 22. Dezember 2011 hat die Antragstellerin durch Schriftsatz des im Namen des Magistrats auftretenden Bürgermeisters kommunale Grundrechtsklage erhoben.
- 9 Die Antragstellerin trägt vor, dass bereits die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Anhörungsverfahrens auf Fehler im Gesetzentwurf hingewiesen hätten, insbesondere darauf, dass im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise die kommunalen Steuereinnahmen stärker zurückgegangen seien als die des Landes und dass der Entzug im kommunalen Finanzausgleich in einer Zeit erfolgt sei, in der die Aufgabenbelastungen der kommunalen Ebene eher stiegen. Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden hätten deutlich unter denen der kreisfreien Städte gelegen. So habe die gemeindliche Steuerkraft (laut Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes) im Jahr 2010 (pro Einwohner) für die kreisfreien Städte 1.130 €, für die kreisangehörigen Gemeinden hingegen nur 688 € betragen. Mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise habe sich der deutlich positive Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene (2007: +1.269 Millionen €, 2008: +1.101 Millionen €) ab 2009 in ein deutlich tieferes Minus verkehrt (2009: -845 Millionen €, 2010: -2.643 Millionen €). Dennoch habe die Landesregierung an ihrem Gesetzesvorhaben unverändert festgehalten.
- 10 Zu ihrer eigenen Haushaltslage führt die Antragstellerin aus, dass sich für die Jahre 2010 und 2011 die ordentlichen Erträge auf ca. 18 Millionen € (2010) bzw. 23,2 Millionen € (2011), die ordentlichen Aufwendungen auf ca. 21,8 Millionen € (2010) bzw. 25,1 Millionen € (2011), das Verwaltungsergebnis daher auf ca. -3,7 Millionen € (2010) bzw. -2 Millionen € (2011), das Finanzergebnis auf ca. -731.000 € (2010) bzw. -1,1 Millionen € (2011) und das ordentliche Ergebnis somit auf ca. -4,5 Millionen € (2010) bzw. -3 Millionen € (2011) belaufen hätten. Insgesamt hätten die kumulierten Fehlbeträge bzw. Fehlbedarfe von Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalt bis Ende 2010 26,6 Millionen €, die Kassenkredite 30 Millionen € und die (längerfristigen) Kreditverbindlichkeiten für Investitionen weitere rund 14,7 Millionen € betragen. Im Jahre 2010 hätten sich allein die Zinsaufwendungen auf ca. 1,2 Millionen € belaufen und damit die ohne rechtliche Verpflichtung vorgenommenen Aufwendungen mit einer Größenordnung von max. ca. 385.000 € deutlich überstiegen. Die Antragstellerin habe ihre Hebesätze auf 350 v.H. für die Grundsteuer A und B und auf 390 v.H. für die Gewerbesteuer erhöht, womit sie deutlich über dem Landesdurchschnitt für kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern liege.
- 11 Die Antragstellerin habe in Umsetzung ihres Haushaltssicherungskonzeptes öffentliche Einrichtungen geschlossen, freiwillige Leistungen zurückgeführt und auf die Ausrichtung des Hessentages 2010 verzichtet. Von 2008 auf 2009 habe sie von 135,75 Stellen 8,75 Stellen abgebaut, wobei (zum 30. Juni 2009) lediglich 121,5 Stellen tatsächlich besetzt gewesen seien. Durch organisatorische Maßnahmen seien weitere Personalkosten einge-

spart worden. Während sich der Gesamtbetrag der Ausgaben mit freiwilligem Charakter im Verwaltungshaushalt 2006 noch auf ca. 2,6 Millionen € belaufen habe, sei er nach Berechnungen der Aufsichtsbehörde im Haushaltsjahr 2010 auf rd. 1,6 Millionen € gesunken. Diese Ausgaben enthielten allerdings überwiegend solche für öffentliche Einrichtungen und seien – da die Gemeinde zu deren Bereitstellung verpflichtet sei – keine freiwilligen Leistungen im Rechtssinne. Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung von ca. 130.000 € (2010) bzw. 170.000 € (2011) bestünden im Wesentlichen aus Personalkosten. Die Antragstellerin habe die Förderung des Kinderhorts eingestellt, eine Kindertagesstätte geschlossen, die Erd- und Steindeponie verkauft, Umweltschutzaufgaben nicht mehr wahrgenommen, den freiwilligen Polizeidienst sowie die Förderung von Präventionsrat, Musikschule, Musik- und Kulturpflege, Rentenberatung, Städtepartnerschaften und des öffentlichen Personennahverkehrs eingestellt. Ferner habe sie Gebäude veräußert. Die Antragstellerin habe keine nennenswerten Leistungen erbracht, für die keine rechtliche Verpflichtung bestanden habe. Investitionen bei Straßen, Brücken und im Feuerwehrwesen, die infolge der seit Jahren zugespitzten Haushaltslage sehr vernachlässigt worden seien, könnten nicht mehr weiter gestreckt werden.

- 12 Die angegriffenen Vorschriften verschärften die Lage der Antragstellerin weiter. Für das Ausgleichsjahr 2011 seien Schlüsselzuweisungen von ca. 4,1 Millionen € und eine Kompensationsumlage von ca. 197.000 € festgesetzt worden. Ohne die angegriffenen gesetzlichen Änderungen hätten nach dem Vortrag der Antragstellerin die Schlüsselzuweisungen um bis zu 439.000 € höher ausfallen können. Zudem wäre keine Kompensationsumlage zu zahlen gewesen. Nach Kreis- und Schulumlage verbleibe eine Mehrbelastung von rd. 387.000 €. Die zu leistende Kreis- und Schulumlage belaufe sich für das Jahr 2011 auf eine Summe von ca. 7,8 Millionen €. Dieser Betrag sei um ca. 114.000 € zu hoch, weil als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Kreis- und Schulumlage auch diejenigen Einnahmen der Antragstellerin veranschlagt worden seien, die sie als Kompensationsumlage habe abführen müssen und über die sie deshalb gar nicht mehr habe verfügen können.
- 13 Die Antragstellerin ist der Auffassung, die angegriffenen Bestimmungen verletzen ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 137 Abs. 1, 3 und 5 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung - HV -).
- 14 Durch die Veränderung der Steuerverbundmasse werde ihr Recht auf eine angemessene Finanzausstattung verletzt. Das Land habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Aufgabenbelastung der kommunalen Ebene nicht näher untersucht. Es argumentiere vielmehr rein einnahmeseitig mit dem Verhältnis der Anteile des Landes und der Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steueranteilen. Nähere Erwägungen zur interkommunalen Verteilung dieses kommunalen Anteils seien ebenfalls nicht erfolgt. Die vom Land in dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof vorgelegten Gutachten der Professoren Scherf und Zimmermann könnten schon deshalb nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens gewesen seien. Sie seien aber auch nicht tragfähig. Die Belastung des Landes durch die kommunale Steuerkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ersetze die fehlende Untersuchung und Abschätzung der Aufgabenbelastung, des Ausgabenbedarfs und der Deckungsmöglichkeiten nicht. Zweifelhaft sei bereits, ob der Hinweis auf die Belastung des Landes im Länderfinanzausgleich durch die Steuerkraft hessischer Kommunen eine Kürzung der kommunalen Steuerbeteiligungen rechtfertigen könne, zumal die finanzschwachen kreisangehörigen Kommunen diese Lasten nicht verursacht hätten. Außerdem besagten die

vom Antragsgegner angeführten Zahlenverhältnisse nichts über die von Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV verlangte Finanzausstattung. Ferner sei die Verschiebung des Anteils des Landes an den in Hessen verbleibenden Steuern vorübergehender Natur gewesen und insbesondere auf die hohen Gewerbesteuereinnahmen einzelner Kommunen zurückzuführen. Der „Korrekturbetrag“ sei schließlich nicht rechnerisch nachvollziehbar hergeleitet, zumal sich die Kommunen bereits dadurch an den Belastungen durch den Länderfinanzausgleich beteiligten, dass die entsprechenden Zahlungen des Landes die Steuerverbundmasse schmälerten und die Gemeinden eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zu zahlen hätten.

- 15 Die Herausnahme der Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse sei eine ungerechtfertigte, nicht systemgerechte Revision früherer Verteilungsentscheidungen, da die Beteiligung der Kommunen hieran jeweils zum Ausgleich von Einnahmeverlusten erfolgt sei. Zudem habe der Gesetzgeber nicht die Auswirkungen der Kürzungen auf die einzelnen Gruppen kommunaler Körperschaften abgeschätzt, obwohl bereits im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen worden sei, dass die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden deutlich unter derjenigen der kreisfreien Städte liege. Der Antragstellerin würden durch die angefochtenen Bestimmungen Finanzmittel in einem Umfang entzogen, der eine Finanzierung auch nur geringer freiwilliger Aufgaben nicht mehr zulasse. Dadurch werde in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen. Durch den Rückzug aus wichtigen Teilen der Aufgabenwahrnehmung könne die Antragstellerin auch ihrer zentralörtlichen Funktion nicht mehr nachkommen. Der Kommunale Schutzschirm schließlich besage – als Teilentschuldungsprogramm – nichts über die Angemessenheit der Finanzausstattung.
- 16 Das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin werde auch deshalb verletzt, weil ihr aufgrund der Kompensationsumlage keine aufgabenadäquate Finanzausstattung verbleibe. Durch die Kompensationsumlage für das Jahr 2011 in Höhe von ca. 197.000 € würden der Antragstellerin Finanzmittel im Umfang der Aufwendungen für freiwillige Tätigkeiten entzogen.
- 17 Die Kompensationsumlage kehre den Gewährleistungsanspruch der Gemeinden aus Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV unzulässig um. Denn sie sei eingeführt worden, um die kreisangehörigen Gemeinden an den Belastungen durch den Wegfall der Grunderwerbsteuervorabzuweisung zu beteiligen. Dieser Wegfall komme jedoch dem Land zugute. Die Kompensationsumlage verbleibe mithin nicht im kommunalen Raum. Eine Ausstattungspflicht der Gemeinden zu Gunsten des Landes gebe es nicht. Unabhängig davon sei die Kompensationsumlage auch deshalb unzulässig, weil sie zum Teil an die Landkreise und damit Gebietskörperschaften höherer Ordnung und zum Teil an die kreisfreien Städte und damit an Gebietskörperschaften gleicher Ordnung fließe. Die Kompensationsumlage sei zudem willkürlich, weil sie Finanzmittel von Leistungsschwächeren auf Leistungsstärkere verteile. Eine Beteiligung auch finanzschwacher kreisangehöriger Gemeinden an den Einbußen der kreisfreien Städte sei aber sachlich nicht zu rechtfertigen. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass notwendige Lasten nach der Leistungsfähigkeit differenziert werden sollten. Im Jahr 2008 habe jedoch beispielsweise die durchschnittliche Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden pro Einwohner (je nach Berechnungsmethode) 1.037 € bzw. 787 € betragen, die der kreisfreien Städte hingegen 1.933 € bzw. 1.339 €. Auch beim Aufkommen der in den kommunalen Finanzausgleich einbezogenen (d. h. um lokale Hebesätze bereinigten) Steuereinnahmen zeigten sich große Unterschiede zwischen den beiden Gruppen: Je Ein-

wohner habe dieser Wert im Jahr 2011 bei den kreisangehörigen Gemeinden 617 €, bei den kreisfreien Städten hingegen 832 € betragen. Kreisangehörige Gemeinden und Kreise hätten zusammen für die Erledigung ihrer Aufgaben eine deutlich geringere Finanzausstattung als die kreisfreien Städte zur Verfügung. Für das Jahr 2010 ergebe sich pro Einwohner ein Haushaltergebnis von -28 € bei den kreisfreien Städten und von -20 € bei den Landkreisen, jedoch von -73 € bei den kreisangehörigen Gemeinden. Außerdem sei es nicht sachgerecht und verletze den Grundsatz der Lastenverteilung nach finanzieller Leistungsfähigkeit, dass die Kompensationsumlage – im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage – bei der Kreis- und Schulumlage nicht berücksichtigt werde. Denn die Gemeinden würden bei der Berechnung der Kreis- und Schulumlage so gestellt, als verfügten sie noch über die durch die Kompensationsumlage entzogenen Finanzmittel.

- 18 Die Antragstellerin hat der Klageschrift unter anderem ihre Haushaltssatzung, den Gesamtergebnishaushalt und den Gesamtfinanzhaushalt für die Jahre 2010 und 2011 sowie die Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde vom 10. November 2010 zur Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 beigelegt.
- 19 Die Antragstellerin beantragt,
- 20 1. festzustellen, dass die Bestimmungen des Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzen und mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar sind,
2. hilfsweise festzustellen, dass die Nichtberücksichtigung der Kompensationsumlage nach § 40c FAG in der Fassung des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 bei den Umlagegrundlagen nach § 37 Abs. 2 Satz 1 FAG die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzt und mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar ist.
- 21 III.
- Der Antragsgegner beantragt,
- 22 die Grundrechtsklage zurückzuweisen.
- 23 Er ist der Auffassung, die Grundrechtsklage sei bereits unzulässig, weil die Antragstellerin eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht substantiiert vorgebracht habe.
- 24 Die Antragstellerin zeige – von der Behandlung der Kompensationsumlage abgesehen – weder konkret auf, welche der von ihr angegriffenen Regelungen zu welchen nachteiligen Ergebnissen geführt hätten, noch stelle sie den erforderlichen konkreten Bezug zu den von ihrem Selbstverwaltungsrecht umfassten Aufgaben und deren Finanzierung und den Leistungen her, an denen sie sich aufgrund ihrer Haushaltslage gehindert sehe. Im Rahmen der Antragsbefugnis sei die Darlegung derjenigen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben erforderlich, die die Antragstellerin gar nicht oder nur unzulänglich wahrnehmen könne. Die Antragstellerin beschränke sich demgegenüber darauf, ihren Schuldenstand sowie sehr allgemein ihre Bemühungen um Ausgabekürzungen und Einnahmeverbesserungen darzulegen und ähnlich ungenau Selbstverwaltungsaufgaben namhaft zu machen, die sie aufgrund der von ihr beklagten Finanzausstattung nicht (hinreichend) wahrnehmen könne. Auch aus den vorgelegten Haushaltssatzungen mit beigefügtem Zahlenwerk ergebe sich nicht mehr als eine Übersicht über Erträge und Aufwendungen

sowie über die Verwendung von Finanzmitteln und eine Liste nicht in Zahlen fassbarer Ansätze zur Kostenreduzierung. Für die Relation von Aufgaben und Ausgaben, auf die sich das Erforderlich-keitskriterium des Art. 137 Abs. 5 HV beziehe, lasse sich daraus nichts gewinnen. Gleichzeitig fehle es an einer substantiierten Darlegung derjenigen Umstände, die dazu geführt haben sollten, dass die Antragstellerin gerade aufgrund der jüngsten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nicht mehr über diejenigen Geldmittel verfüge, die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlich seien. Über die Gründe der negativen Entwicklung der Haushaltslage trage die Antragstellerin nichts vor. Allein der Schuldenstand indiziere die Erforderlichkeit eines staatlichen Finanzausgleichs noch nicht. Notwendig sei eine nachvollziehbare Darstellung der tatsächlich wahrgenommenen freiwilligen und übertragenen Aufgaben und der Kosten.

- 25 Auch der Maßnahmenkatalog der Aufsichtsbehörde helfe nicht weiter, weil er lediglich Einsparpotentiale bis 2014 wiedergebe und den Stand des Jahres 2011 gar nicht betreffe. Zudem werde dort bemängelt, dass aus den Unterlagen nicht hinreichend Einsparmöglichkeiten hervorgingen und auch keine Aufstellung aller freiwilligen Leistungen vorgelegt worden sei. Gerade diese Mängel nähmen der Grundrechtsklage die erforderliche Schlüssigkeit.
- 26 Außerdem habe die Antragstellerin nicht die Verschlechterung gerade durch das von ihr angegriffene Gesetz schlüssig dargelegt. Sie habe sogar das Defizit im ordentlichen Ergebnis für 2010 im Jahre 2011 um ca. 1,4 Millionen € zurückgeführt. Nicht erkennbar sei auch, in welcher Höhe sich die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr verändert hätten. Es sei zu vermuten, dass die Antragstellerin im Jahr 2011 eine höhere Schlüsselzuweisung als im Jahr 2010 erhalten habe, weil sich die Steuerverbundmasse trotz der angegriffenen Regelung erhöht habe. Die Annahme, die Schlüsselzuweisungen hätten nach altem Rechtszustand um bis zu rund 439.000 € höher ausfallen können, bleibe damit ohne Begründung. Die Antragstellerin mache zudem nicht deutlich, dass die behaupteten Mindereinnahmen nicht hätten ausgeglichen werden können und wie sich die angegriffenen Regelungen auf Umfang und Standards ihrer Pflichtaufgaben auswirkten. Die Vorlage des Ergebnishaushaltes sei wenig aussagekräftig. Von einer Vorlage der Teilhaushalte habe die Antragstellerin abgesehen. Es verstehe sich auch nicht von selbst, warum die Antragstellerin nicht im Stande gewesen sein sollte, durch eine weitere Erhöhung der Hebesätze ihre Haushaltslage zu verbessern. Bei einer Steigerung der Hebesätze um jeweils nur 10% hätte sie nach dem Vorbringen des Antragsgegners in den Jahren 2006 bis 2010 Mehreinnahmen von 870.000 € erzielen können.
- 27 Aus der Verfügung des Landrates des Vogelsbergkreises vom 10. November 2010 gingen zudem weitere Versäumnisse der Antragstellerin hervor. Auch die an die Antragstellerin ergangene und vom Antragsgegner vorgelegte Verfügung des Landrates des Vogelsbergkreises vom 10. August 2012 nenne eine Reihe von Maßnahmen zur Ertragssteigerung und Kostensenkung. Bislang nicht mitgeteilt habe die Antragstellerin, dass sie durch Erlass vom 15. Dezember 2011 aus dem Landesausgleichsstock für die Jahre 2001, 2002 und 2006 eine Zuweisung von ca. 3,1 Millionen € erhalten habe. Auflagen, mit denen die Bewilligung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock an die Antragstellerin verbunden worden sei, verwiesen auf schon länger bestehende Defizite in deren Haushaltsplanung.
- 28 Angesichts des fehlenden konkretisierten Bezuges des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 zum Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin gingen auch Einwendungen gegen das Gesetzgebungsverfahren ins Leere. Selbst wenn ein die Antragstellerin betref-

fendes Gesetz Defizite in seiner von der Verfassung angeblich geforderten Begründung aufwiese, könne es die Finanzausstattungsgarantie des Art. 137 Abs. 5 HV nur verletzen, wenn die wirtschaftlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer Weise berührt würden, die sich von der Antragstellerin mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten nicht bewältigen ließe. Die Gründe, die das Land zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs veranlasst hätten, seien wiederholt öffentlich dargelegt worden, nicht nur in der Gesetzesbegründung selbst, sondern auch in den Finanzplänen für 2008 bis 2014. Ebenso wenig treffe die Behauptung zu, das Land habe rein einnahmeseitig argumentiert, die Gesetzesbegründung belege mit dem Hinweis auf die unveränderte Aufgabenverteilung im Verhältnis zwischen Land und Kommunen das Gegenteil. Die hohe Steuerkraft der hessischen Kommunen begründe die Notwendigkeit, die Leistungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich zurückzuführen und auf einen interkommunalen Lastenausgleich zu setzen. Das Land habe zudem nicht beabsichtigt, seine aus der kommunalen Finanzkraft resultierende Belastung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einfach an die Kommunen weiterzugeben, sondern diese Belastung lediglich als Messgröße des den Kommunen zumutbaren Einsparvolumens gewählt. Der Rückgang des Finanzierungssaldos der Kommunen ändere außerdem nichts an der im Bundesvergleich weiterhin überdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft.

- 29 Warum das Land die Aufgabenbelastung der Kommunen zur Begründung gerade des angegriffenen Gesetzes hätte untersuchen sollen, erschließe sich nicht. Die Ermittlung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einer Kommune sei weder möglich noch sinnvoll. Hätte das Land ihn zu ermitteln versucht, sähen sich die Gemeinden – wohl mit Recht – in ihrer Selbstverwaltung bedroht. Die allenfalls mögliche Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen ergebe nur einen so ungenauen Maßstab für deren Aufgabenbelastung, dass es letztlich doch politischer Entscheidungen bedürfe und sich der mit der Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben verbundene Aufwand nicht lohne. Hessen habe seinem kommunalen Finanzausgleich seit jeher keine konkreten Bedarfsberechnungen – sei es für die einzelne Kommune, sei es für die Gesamtheit der Kommunen – zugrunde gelegt. Der Bedarf der Gemeinden werde nicht unmittelbar aufgrund ihrer Aufgaben, sondern nach der Einwohnerzahl und der Gemeindegröße bemessen. Die Belastung der Kommunen habe für eine Veränderung der Schlüsselmasse nie eine Rolle gespielt. Die kommunalen Spitzenverbände hätten eine Bedarfsanalyse auch nie gefordert oder gar selbst erstellt. Der Gesetzgeber habe es daher auch im Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 bei dem in Hessen seit jeher angewandten Verbundquotenmodell belassen, das die Kommunen zu einem festgelegten, aber regelmäßig angepassten Prozentsatz an den Einnahmen des Landes beteilige.
- 30 Die Anpassungen in der Verteilung der Gesamtschlüsselmasse belegten das Bemühen des Gesetzgebers, die den einzelnen Mitgliedern der kommunalen Familie zustehenden Beträge deren Bedarf anzupassen. Aus Art. 137 Abs. 5 HV sei auch nicht ableitbar, dass der Gesetzgeber gehalten wäre, die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zu derjenigen der kreisfreien Städte und Landkreise in Beziehung zu setzen und das Ergebnis dieses Vergleiches zu belegen. Das Land erfülle seine Verpflichtung aus Art. 137 Abs. 5 HV in der Weise, dass es den allgemeinen Finanzbedarf seiner Kommunen nach der gewichteten Einwohnerzahl und der Finanzkraft bemesse, sich im Übrigen durch besondere Finanzzuweisungen an ihren Aufwendungen beteilige, zum Ausgleich individueller Härten den Landesausgleichsstock bereitstelle und ihnen schließlich für ganz unterschiedliche Zwecke weitere Mittel außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zukommen lasse. Eine Änderung der Finanzverteilung habe das Land zudem nur dann zu rechtferti-

gen, wenn der Finanzausstattungsanspruch der Kommunen aus Art. 137 Abs. 5 HV verkürzt werde, wofür allerdings nichts ersichtlich sei. Die Antragstellerin habe nichts vorgebracht, was auf die Erforderlichkeit weiterer Unterstützungsleistungen des Landes auch dann noch hindeuten könne, wenn sie ihre Einnahme- und Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft. Eine Berechnung des Finanzbedarfs durch das Land und das Gericht sei unter diesen Umständen entbehrlich und auch nicht möglich. Die Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte, die ein gesondertes Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs fordere, sei zweifelhaft und jedenfalls nicht auf Hessen übertragbar.

- 31 Der Einwand eines Gleichheitsverstoßes durch die unterschiedliche Finanzausstattung von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten verkenne die unterschiedliche tatsächliche Aufgabenbelastung beider Gruppen, die auch in der Einwohnerwertung im Finanzausgleichsgesetz Ausdruck gefunden habe.
- 32 Auch die Kompensationsumlage sei nicht zu beanstanden. Art. 137 Abs. 5 HV schreibe dem Land nicht vor, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen allein mit eigenen Mitteln sicherzustellen. Die Kompensationsumlage sei keine Zahlung zu Gunsten des Landes. Sie komme dem Land auch nicht mittelbar zugute, weil das Land durch die Einführung der Umlage keine Leistungen erspare. Zudem werde die Kompensationsumlage nicht aufgrund der Steuereinnahmekraft, sondern aufgrund gewichteter Zahlen erhoben. Sowohl die Steuerkraftmesszahl als auch die Schlüsselzuweisungen würden nach den Besonderheiten der einzelnen Gemeinde berechnet.
- 33 Hinsichtlich des Hilfsantrages sei auch eine Anrechnung der Kompensationsumlage auf die Kreis- und Schulumlage verfassungsrechtlich nicht geboten. Im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage beeinflusse die Kompensationsumlage nicht das kommunale Steueraufkommen. Außerdem sei die Kompensationsumlage bewusst so bemessen worden, dass sie die kreisangehörigen Gemeinden auf der Grundlage ihrer ungeminderten Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen belaste.
- 34 IV.
- Die Landesanwältin stellt keinen Antrag.
- 35 Sie hält die Grundrechtsklage im Hauptantrag für hinreichend substantiiert. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes seien bei kommunalen Grundrechtsklagen grundsätzlich keine hohen Anforderungen zu stellen, und auch das Bundesverfassungsgericht sehe es als ausreichend an, wenn ein Sachverhalt vorgetragen werde, durch den der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betroffen sein könnte. Selbst wenn man den Maßstab der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2007 (2 BvR 2215/01) anwende, sei der Vortrag hinreichend substantiiert.
- 36 Die von der Antragstellerin angegriffenen Änderungen des Finanzausgleichs – mit Ausnahme möglicherweise der Einführung der Kompensationsumlage – sowie die Aufhebung der Vorabzuweisung aus dem Grunderwerbsteueraufkommen seien jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie hielten sich im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, so dass die Grundrechtsklage insoweit zwar zulässig, aber nicht begründet sei.
- 37 Ob die Grundrechtsklage im Hinblick auf die Kompensationsumlage begründet sei, hänge davon ab, ob die Kompensationsumlage auf einen rechtfertigenden Sachgrund ge-

stützt worden sei und dem interkommunalen Gleichheitsgebot genüge. Ob bei der Antragstellerin von einer unzureichenden Mindestausstattung ausgegangen werden könne, lasse sich anhand der vorgelegten Unterlagen nicht beurteilen. Damit eine - wenn auch nur eingeschränkte - verfassungsgerichtliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs möglich sei, müsse im Gesetzgebungsverfahren die Grundentscheidung nachvollziehbar dargelegt werden.

- 38 Zwar schütze nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes - GG - nicht vor der Auferlegung einzelner Abgabepflichten. Das Gericht prüfe allerdings, ob eine Rechtfertigung für einen derartigen interkommunalen Lastenausgleich vorhanden sei. Die Belastung des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch die Finanzstärke der Kommunen könne grundsätzlich einen hinreichenden Rechtfertigungsgrund darstellen, die Kommunen in die Aufbringung der dafür erforderlichen Mittel einzubeziehen. Gerechtfertigt sei die Umlage aber nur, wenn sie sich auch auf eine Analyse stützen lasse, die durch objektivierbare Daten belegt sei. Da die Verfassungsmäßigkeit der Kompensationsumlage vom Vorliegen eines Sachgrundes abhängen und dieser vom abgabbeerhebenden Land zu belegen sei, erschienen die Ausführungen hier zu kurz. Zu klären sei, in welchem Umfang die hessischen Kommunen zum Anknüpfungspunkt für höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich herangezogen worden seien und ob sich insoweit eine Verbindung gerade auch mit den durch die Kompensationsumlage belasteten kreisangehörigen Gemeinden belegen lasse. Die Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung müssten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (im weiteren Sinne) in einer Weise eingebracht worden sein, die eine Prüfung ermögliche. Den entsprechenden Darlegungspflichten könne nicht durch ein Nachschieben von Gründen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens genügt werden.
- 39 Grundsätzlich hätten die Kommunen zwar keinen Anspruch darauf, dass der Finanzausgleich unverändert beibehalten werde. Sie könnten sich aber gegen zusätzliche Belastungen zur Wehr setzen, wenn die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und insbesondere ein hinreichender Sachgrund nicht vorgelegen hätten. Fraglich sei, ob bei der Bemessung der Umlage die Finanzkraft der Antragstellerin für das Jahr 2011 hinreichend berücksichtigt worden sei. Auch insofern fehle es an Angaben. Sollte der von der Antragstellerin vorgetragene Unterschied der eigenen Steuerkraft zu der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden nicht bei den Berechnungsgrundlagen für die Kompensationsumlage hinreichend berücksichtigt worden sein, läge eine übermäßige, übernivellierende Festlegung vor.
- 40 Der Hilfsantrag sei schon unzulässig, weil durch ihn letztlich eine Gesetzesänderung erreicht werden solle, auf welche die kommunale Grundrechtsklage nicht gerichtet werden könne. Er wäre aber auch unbegründet. Die Kompensationsumlage habe nicht von der Kreisumlage abgezogen werden müssen, weil beide Umlagen verschiedene Zwecke verfolgten und nicht nachgewiesen sei, dass durch die Regelung eine unzureichende Berücksichtigung der Finanzkraft der betroffenen Gemeinden stattdfinde.
- 41 V.
Der Hessische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.
- 42 VI.

Mit Beschluss vom 31. Januar 2012 hat der Staatsgerichtshof den Hessischen Städte- und Gemeindebund, vertreten durch den Geschäftsführenden Direktor, als Beistand der Antragstellerin zugelassen.

- 43 Mit Schreiben vom 25. September 2012 hat der Staatsgerichtshof den Antragsgegner um Vorlage des den angegriffenen Normen zugrunde gelegten Zahlenmaterials über den Finanzbedarf der Kommunen sowie das Verhältnis von Aufgaben bzw. Ausgaben und finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes einerseits und der Kommunen andererseits gebeten. Ferner hat er in diesem Schreiben um – durch Zahlen belegte – Stellungnahme zu dem Vorbringen der Antragstellerin gebeten, dass die kreisangehörigen Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich zu Gunsten anderer Gruppen kommunaler Körperschaften unsachgemäß benachteiligt würden und die Kompensationsumlage diese Benachteiligung noch verstärke. Außerdem hat er um Übersendung der im Auftrag des Antragsgegners erstellten Gutachten von Professor Dr. Dr. h.c. Zimmermann (Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich) und von Professor Dr. Scherf (Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich) gebeten. Der Antragsgegner hat daraufhin dem Staatsgerichtshof die angeforderten Gutachten vorgelegt.
- 44 B
- Die kommunale Grundrechtsklage ist im Hauptantrag zulässig und begründet. Über den Hilfsantrag ist damit nicht mehr zu entscheiden.
- 45 I.
- Die kommunale Grundrechtsklage ist zulässig.
- 46 Nach § 46 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - können Gemeinden und Gemeindeverbände die Grundrechtsklage mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzt.
- 47 Die kommunale Grundrechtsklage ist grundsätzlich unter den gleichen Voraussetzungen wie die allgemeine Grundrechtsklage zulässig. Das ergibt sich schon aus dem systematischen Zusammenhang. Beide Klagearten finden sich unter Nummer 5 des zweiten Abschnitts des zweiten Teils des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Soweit die Bestimmungen für eine kommunale Grundrechtsklage nicht gelten sollen, hat der Gesetzgeber das ausdrücklich geregelt. So ist etwa nach § 43 Abs. 1 Satz 3 StGHG die kommunale Grundrechtsklage nicht unzulässig, wenn in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird. Das unterscheidet sie von der allgemeinen Grundrechtsklage nach Art. 131 Abs. 1 und 3 HV, § 43 Abs. 1 Satz 1 StGHG.
- 48 - StGH, Urteil vom 06.06.2012 - P.St. 2292 -, LKRZ 2012, 323 [324] m.w.N. -
- 49 1. Die nach § 19 Abs. 2 Nr. 10 i.V.m. § 46 StGHG antragsberechtigte Antragstellerin wendet sich gegen einen zulässigen Angriffsgegenstand, nämlich gegen ein vom hessischen Landtag erlassenes förmliches Gesetz und damit gegen Landesrecht im Sinne des § 46 StGHG.

- 50 2. Die Klage wurde auch wirksam vom Magistrat der Antragstellerin (§ 71 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 Hessische Gemeindeordnung - HGO -) erhoben. Dass der Bürgermeister hierbei, wie gesetzlich vorgesehen (§ 71 Abs. 1 Satz 2 HGO), im Namen des Magistrats gehandelt hat, obwohl dies bei seiner Unterschrift nicht zum Ausdruck kommt, ergibt sich hinreichend deutlich aus dem Briefkopf der Klageschrift und dem Hinweis auf die Vertretung durch den Magistrat auf deren Seite 1. Prinzipiell ohne Bedeutung für die Wirksamkeit der Klageerhebung als Außenrechtsakt ist es hierbei, ob der nach § 51 Nr. 18, 1. Alt. HGO notwendige Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 HGO) vorliegt,
- 51 - StGH, Urteil vom 13.06.2001 - P.St. 1562 -, ESVGH 52, 2 [5]; Schmitt, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung in der hessischen Kommunalverfassung, 2004, S. 112; a. A. Goos, in: Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rdnr. 274; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 23, Stand: September 2011; Mückl, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, § 14 Rdnr. 14 -
- 52 und daher auch, ob nach dieser Vorschrift die Stadtverordnetenversammlung ebenfalls zwingend über den Prozessführungsauftrag entscheiden musste.
- 53 - Bejahend Hessischer VGH, Urteil vom 30.03.1976 - II OE 79/75 -, S. 20 des Urteilsumdrucks zur entsprechenden Regelung des § 30 Nr. 15 Hessische Landkreisordnung a. F.; a. A. Schmitt, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung in der hessischen Kommunalverfassung, 2004, S. 50 f. -
- 54 3. Die Klagefrist von einem Jahr ab Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 (§ 45 Abs. 2 StGHG) ist gewahrt. Einen zu erschöpfenden Rechtsweg (§ 44 StGHG) unmittelbar gegen ein förmliches Gesetz gibt es nicht.
- 55 4. Die Antragstellerin hat schließlich auch substantiiert einen Sachverhalt vorgetragen, aus dem sich ihre Antragsbefugnis ergibt.
- 56 Die Zulässigkeit der kommunalen Grundrechtsklage setzt nach § 46 StGHG die Behauptung voraus, dass Landesrecht die Vorschriften der Hessischen Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Gemäß § 43 Abs. 2 StGHG müssen die Antragsteller dazu diejenigen Tatsachen angeben, aus denen sich plausibel die Möglichkeit einer Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts ergibt.
- 57 - StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 -, LVerfGE 15, 247 [266] -
- 58 Die behauptete Verletzung des Selbstverwaltungsrechts muss möglich und die Antragstellerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Bestimmungen betroffen sein.
- 59 - Vgl. StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1715 -, LVerfGE 15, 247 [266]; BVerfGE 107, 1 [8] -
- 60 a) Die Antragstellerin ist in diesem Sinne betroffen.
- 61 Als von Schlüsselzuweisungen Begünstigte und durch die Kompensationsumlage Belastete wird sie durch die angegriffenen Vorschriften selbst betroffen. Sie ist auch gegen-

wärtig betroffen. Denn die entsprechenden Vorschriften wirken auf ihre Rechtsstellung seit dem 1. Januar 2011 ein.

- 62 Die Antragstellerin ist zudem unmittelbar durch die streitgegenständlichen Normen betroffen. Vollzugsakte in Form eines (formellen oder materiellen) Gesetzes sind weder in den angegriffenen Vorschriften noch sonst im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen. Einen Einzelakt, der das Finanzausgleichsgesetz vollzieht, z. B. die Festsetzung der Schlüsselzuweisung und der Kompensationsumlage, musste die Antragstellerin nicht abwarten und angreifen. Denn da die kommunale Grundrechtsklage nur gegen Rechtsnormen zulässig ist, muss ein Antragsteller nur solche Vollzugsakte abwarten, die in der Form von Rechtsnormen ergehen.
- 63 - Vgl. BVerfGE 76, 107 [112 f.] -
- 64 Auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Grundrechtsklage war die Antragstellerin deshalb nicht gehalten, zunächst gegen die Einzelvollzugsakte fachgerichtlich vorzugehen.
- 65 - Vgl. BVerfGE 71, 25 [35 f.]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [187]; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnrn. 53 f., Stand: September 2011; Detterbeck, Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2013, Rdnr. 641 -
- 66 b) Die Antragstellerin hat eine mögliche Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts auch hinreichend substantiiert dargetan.
- 67 Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gegeben, wenn der Antragsteller einen Sachverhalt dargetut, auf Grund dessen der Schutzbereich von Art. 137 HV betroffen sein könnte.
- 68 - In diesem Sinne zu Art. 28 Abs. 2 GG BVerfGE 76, 107 [116]; 107, 1 [8]; 110, 370 [383]; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 42, Stand: September 2011 -
- 69 Der Gemeinde obliegt es hierbei darzutun, inwieweit eine gesetzliche Regelung auf die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung Einfluss nimmt.
- 70 - Vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 42, Stand: September 2011 -
- 71 Diese Anforderungen erfüllt die Antragstellerin, und zwar sowohl im Hinblick auf die Änderung der Steuerverbundmasse als auch im Hinblick auf die Einführung der Kompensationsumlage.
- 72 aa) Die Antragstellerin hat die Grundrechtsklage substantiiert begründet, sofern sie sich gegen die Herausnahme von Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse durch Art. 1 Nr. 2 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 wendet.
- 73 Die Antragstellerin hat Sachverhaltsermittlungsfehler gerügt, die eine Verletzung des Rechts auf angemessene Finanzausstattung als möglich erscheinen lassen.

- 74 - Vgl. Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnr. 82; StGH Niedersachsen, Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 52 -
- 75 Sie hat vorgetragen, dass der Antragsgegner die Aufgabenbelastung der Kommunen nicht bewertet und den hierfür erforderlichen kommunalen Finanzbedarf nicht ermittelt habe. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine entsprechende verfassungsrechtliche Bewertungs- und Ermittlungspflicht des Antragsgegners besteht. Damit ist es auch nicht ausgeschlossen, dass die Antragstellerin sowie eine Vielzahl anderer Kommunen aufgrund einer Verletzung dieser Pflicht geringere Mittel erhalten haben, als ihnen von Verfassungen wegen zustehen, und sie dadurch in ihrer finanziellen Handlungs- und Gestaltungsfreiheit sowie in der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beeinträchtigt sind.
- 76 - Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.03.2010 - 52/08 -, juris, Rdnrn. 38 ff. -
- 77 Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit die Antragsbefugnis davon abhängt, wie konkret ein Antragsteller Aufgaben im Einzelnen darstellt, an deren Wahrnehmung er sich durch unzureichende Finanzausgleichsleistungen gehindert sieht.
- 78 Die Antragstellerin hat jedenfalls insbesondere ihre Haushaltslage, die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen hierauf sowie konkrete Beschränkungen in ihrer Aufgabenerfüllung dargelegt.
- 79 - Einen entsprechenden Vortrag verlangen: BVerfGE 71, 25 [37]; BVerfGK 4, 223 [226]; 10, 365 [370 ff.]; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.03.2010 - 52/08 -, juris, Rdnrn. 38 ff., 41; Verfassungsgerichtshof des Landes Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 - juris, Rdnr. 77; Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [186] -
- 80 Aus ihrem Vortrag ergibt sich, dass sie im Jahr 2011 einen Fehlbedarf im Ergebnishaushalt von ca. 3 Millionen € hatte, wobei sie viele freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben konkret schildert, die sie aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht mehr wahrnehmen kann.
- 81 bb) Ebenfalls hinreichend substantiiert ist die Darlegung einer möglichen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts durch die Einführung der Kompensationsumlage (Art. 1 Nrn. 1, 3, 4 und 11 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011).
- 82 Die Rüge der fehlenden Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs erstreckt sich auch auf die Einführung der Kompensationsumlage. Auch insofern erscheint eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin möglich. Denn sollte der Antragsgegner tatsächlich verfassungsrechtlich verpflichtet sein, den kommunalen Finanzbedarf zu ermitteln – eine solche Pflicht ist nicht von vornherein ausgeschlossen –, wäre auch die Belastung der Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen jedenfalls in dem hier in Rede stehenden Umfang nur dann verfassungsmäßig, wenn ihre finanziellen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigt worden wären.
- 83 Nach dem Vortrag der Antragstellerin sind neben ihr auch andere Gemeinden in der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beeinträchtigt.

- 84 - Vgl. zur Belastung der Kommunen mit Abgaben und Geldleistungspflichten BVerfGE 83, 363 (386) ; BVerfG(K), Beschluss vom 26.02.1999 - 2 BvR 1268/96 -, DVBl. 1999, 840; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.01.1999 - 10 L 6960/95 -, DVBl. 1999, 842 [843 f.]
-
- 85 II.
Die kommunale Grundrechtsklage ist auch begründet.
- 86 Die angegriffenen Vorschriften sind verfassungswidrig und verletzen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV.
- 87 Das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung wird durch die angegriffenen Bestimmungen verletzt.
- 88 1. Nach Art. 137 Abs. 1 HV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit diese nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind. Das so umschriebene Selbstverwaltungsrecht wird den Gemeinden in Art. 137 Abs. 3 Satz 1 HV ausdrücklich gewährleistet. Die Selbstverwaltungsgarantie sichert den Gemeinden die Allzuständigkeit für die Wahrnehmung aller öffentlichen Angelegenheiten in ihrem Gemeindegebiet sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.
- 89 - StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 -, LVerfGE 15, 247 [268] -
- 90 Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV ergibt sich ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.
- 91 - Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], der den Finanzausstattungsanspruch aus der mit Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV im Wesentlichen wortgleichen Vorschrift des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf ableitet -
- 92 Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthält auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt nämlich eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit als tatsächliche Grundlage voraus.
- 93 - Allgemeine Meinung in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, zuletzt Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerFGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838]; aus der Literatur statt aller Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 244 -
- 94 Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.
- 95 - BVerfGE 86, 148 [218 f.] -

- 96 Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.
- 97 - Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 LV RhPf -
- 98 Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.
- 99 - Siehe z.B. zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerFGH 13/10 -, juris, Rdnr. 71 -
- 100 Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird unter anderem durch den kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV abgesichert und konkretisiert.
- 101 - Vgl. zu Art. 87 SächsVerf Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110; zu Art. 79 LV NRW Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerFGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838] -
- 102 Danach hat der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.
- 103 Bereits nach dem Wortlaut bestehen die Hauptfunktionen dieses kommunalen Finanzausgleichs darin, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (fiskalische Funktion), sowie die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen (horizontal) auszugleichen (redistributive Funktion).
- 104 - Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf; vgl. ferner z.B. Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rdnrn. 4 ff. -
- 105 Der Landesgesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich konkret ausgestaltet.
- 106 - BVerfGE 23, 353 [369]; ebenso z.B. zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432] -
- 107 2. Die angegriffenen Vorschriften über die Veränderung der Steuerverbundmasse und die Einführung der Kompensationsumlage verletzen das Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung und damit ihr Selbstverwaltungsrecht.
- 108 a) Art. 1 Nr. 2 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011, mit dem Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse herausgenommen werden, ist verfassungswidrig und verletzt die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht.
- 109 aa) Zwar war der Landesgesetzgeber im Grundsatz nicht gehindert, die Steuerverbundmasse um die in Rede stehenden Steuer- und Zuweisungsarten zu reduzieren. Eine ungerechtfertigte Revision früherer Verteilungsentscheidungen liegt hierin nicht. Denn dem

Landesgesetzgeber steht es prinzipiell frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse oder gewandelte Präferenzen bei der Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, so dass ein Vertrauenstatbestand in den unveränderten Fortbestand eines einmal erreichten Standards nicht besteht.

- 110 - Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 79 -
- 111 bb) Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin folgt aber daraus, dass der Gesetzgeber verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet hat.
- 112 aaa) Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt.
- 113 - Für Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80 -
- 114 Bereits aus dem Wortlaut des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV ist ersichtlich, dass die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.
- 115 - Vgl. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 187 m.w.N. -
- 116 Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich deshalb nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt, d. h. nachvollziehbar einschätzt.
- 117 - Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 64 -
- 118 Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.
- 119 - Für die jeweilige Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerFGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [634]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [192] -
- 120 Die Einstellung dieser Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse dient der Sicherstellung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht lediglich politischem Belieben unterliegt.
- 121 - Zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerFGH 13/10 -, juris, Rdnr. 72 -
- 122 Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

- 123 - Zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [243 ff.]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 148 f.; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64, 80; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 75, 79; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 75, wonach der Gesetzgeber sich lediglich um eine möglichst realitätsnahe Ermittlung des Aufwandes zu „bemühen“ hat, eine konkrete Bestimmung des Finanzbedarfs aber nicht vornehmen muss. Weitergehende prozedurale Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung stellen der StGH Baden-Württemberg (Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [29 ff.]) und der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rdnrn. 174 ff.) -
- 124 Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.
- 125 Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich,
- 126 - Zur jeweiligen Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [648]; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64 f., 80 -
- 127 der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.
- 128 Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen hat der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien (z. B. die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle) aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen.
- 129 - In diesem Sinne zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [245]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 135 f., wonach es ausreicht, wenn die Gründe einer Gesetzesänderung aus den Materialien zu erschließen sind, ohne dass es einer darüber hinausgehenden Darlegung im Gesetzgebungsverfahren bedarf. Vgl. auch StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80. A.A. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 64, der meint, den Weg, auf dem der Gesetzgeber zum Gemeindefinanzierungsgesetz gelangt sei, habe er nicht zu überprüfen. -
- 130 Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.

- 131 - Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [651 f.]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnr. 222 -
- 132 Für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe, d. h. der Gesetzgeber kann seinen Darlegungspflichten nicht durch ein Nachschieben von Gründen erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen.
- 133 - In diesem Sinne zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 -, juris, Rdnr. 89 -
- 134 bbb) Diesen Maßstäben genügt die angegriffene Vorschrift über die Änderung der Steuerverbundmasse nicht, was zu deren Verfassungswidrigkeit führt und das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin verletzt.
- 135 (1) Der Antragsgegner ist verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung nicht gerecht geworden, indem er den Finanzbedarf der hessischen Kommunen nicht ermittelt hat.
- 136 (a) Der Aufforderung des Staatsgerichtshofes, Zahlen bzw. Unterlagen über den Finanzbedarf der Kommunen vorzulegen, die den angegriffenen Normen zugrunde gelegen haben, ist der Antragsgegner nicht nachgekommen.
- 137 (b) Der Antragsgegner ist der Auffassung, es bedürfe von Verfassungs wegen keiner Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, sondern es reiche eine regelmäßige Anpassung an Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen.
- 138 Dies wird auch durch die Antwort des Hessischen Ministers der Finanzen vom 16. März 2010 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Erfurth und Kaufmann, inwieweit die Landesregierung den kommunalen Anteil an den Gesamteinnahmen als geeigneten Beurteilungsmaßstab für die Finanzausstattung ansehe, bestätigt. Der Minister führt hierin aus, es habe „sich im Laufe der Zeit ein gewisses Verteilungsverhältnis der im Lande verbleibenden Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen als allgemein akzeptiert und somit „richtig oder angemessen“ herausgebildet.
- 139 - LT-Drucksache 18/1852, S. 2; dem entspricht eine Äußerung von Käss, in: Wanieck/Horn (Begr.), Kommentar zum FAG (Hessen), § 1 S. 25, Stand: Dezember 2009, wonach es keine Schätzungen der zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel gebe, was auch eine „fast unlösbare Aufgabe“ sei. Die Erfahrungen in anderen Ländern, die durch Gerichtsurteile gezwungen worden seien, die Angemessenheit der Finanzausstattung zu belegen, bestätigten dies. Bis jetzt sei in Hessen eine „recht pragmatische Linie“ verfolgt worden, indem die historisch gewachsene Verteilung der Finanzmasse zwischen Land und Kommunen und zwischen den Kommunen grundsätzlich nicht in Frage gestellt worden sei, sondern ausschließlich die Veränderung der Einnahmen und Aufgaben im Fokus der Beobachtung gestanden habe -
- 140 Letztlich schreibt das hessische Modell eine Aufteilung der Steuereinnahmen lediglich fort, ohne den kommunalen Finanzbedarf insgesamt in den Blick zu nehmen.

- 141 Die Fortschreibung eines historisch gewachsenen, im Laufe der Zeit akzeptierten, aber auf keiner Analyse des kommunalen Finanzbedarfs beruhenden Zustandes ersetzt nicht die verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des aus den aufgabenbedingten kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung zur kommunalen Finanzkraft resultierenden kommunalen Finanzbedarfs und dessen Anpassung an sich verändernde Verhältnisse.
- 142 - Zur Notwendigkeit der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs vgl. für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [244]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 145 ff.; vgl. ferner Schoch, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 [121]; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 487 [518] -
- 143 Eine solche Bedarfsanalyse ist dem kommunalen Finanzausgleich in Hessen bislang ersichtlich nicht zugrunde gelegt worden.
- 144 (c) Die verfassungsrechtlich geforderte Bedarfsanalyse kann auch nicht in den vom Antragsgegner auf Aufforderung des Staatsgerichtshofes vorgelegten Gutachten gesehen werden.
- 145 Das Gutachten von Professor Dr. Dr. h. c. Zimmermann geht der Frage nach, wie sich (im Jahr 2006) Aufgaben und Ausgaben auf Kommunen und Land in Hessen und im Ländervergleich aufteilen, widmet sich also dem Kommunalisierungsgrad von Ausgaben. Weder aus den zugrunde gelegten Daten noch aus dem Gutachten selbst ergeben sich hinreichende Ermittlungen des Finanzbedarfs der Kommunen. Zwar werden auf Seite 11 des Gutachtens die Gesamtausgaben der hessischen Kommunen im Jahr 2006 (13,232 Milliarden €) dargelegt. Hierin kann aber nicht einmal eine Kostenermittlung als Teil der Finanzbedarfsermittlung gesehen werden, weil keine Aufteilung nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfolgt ist. Zudem werden die Ausgaben nicht den Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten gegenübergestellt, was aber notwendig für die Ermittlung des durch den kommunalen Finanzausgleich zu deckenden Bedarfs wäre. Eine solche Finanzbedarfsermittlung geht auch nicht aus dem Gutachten von Professor Dr. Scherf hervor. Hier werden stattdessen aus der von Professor Dr. Dr. h. c. Zimmermann ermittelten Kommunalisierungsquote und den Steuereinnahmen von Land und Gemeinden (in den Jahren 2001 bis 2008) Folgerungen für eine Korrektur der Zuweisungen des Landes an die Kommunen gezogen. Beide Gutachten äußern sich damit nicht zu der Frage, welche Finanzmittel die Kommunen benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Auch aus einer Gesamtschau beider Gutachten lässt sich der kommunale Bedarf nicht in einer Weise ermitteln, die Grundlage für einen kommunalen Finanzausgleich sein könnte. Eine nach den drei kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise differenzierende Betrachtung stellen die Gutachten ohnehin nicht an.
- 146 Enthalten daher beide Gutachten bereits nicht die verfassungsrechtlich geforderte Bedarfsanalyse, kann offenbleiben, ob die zugrunde gelegten Werte der Ausgaben- und Steuerverteilung zwischen Land und Kommunen aus dem Jahr 2006 (Zimmermann) bzw. den Jahren 2001 bis 2008 (Scherf) – besonders in Anbetracht der großen Schwankungen der kommunalen Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer – überhaupt Grundlage für die Zuweisungen im Jahr 2011 sein können.

- 147 Immerhin waren die kommunalen Steuern im Jahr 2011 ca. 800 Millionen € niedriger als noch im Jahr 2008, während die allgemeinen Zuweisungen des Landes im Jahr 2011 200 Millionen € niedriger waren als 2008, d. h. die Kommunen verfügten im Jahr 2011 über ca. 1 Milliarde € weniger an Steuern und allgemeinen Zuweisungen als noch im Jahr 2008.
- 148 - Siehe Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften –, 2012, S. 27 -
- 149 Es ist zudem bereits nicht erkennbar, dass die Gutachten im Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung gefunden hätten.
- 150 (d) Ohne Bedarfsermittlung kann die Veränderung der Steuerverbundmasse auch nicht damit begründet werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zu Gunsten der Kommunen verschoben habe, ohne dass diese im Vergleich zum Land oder absolut durch mehr Aufgaben und damit höhere Ausgaben belastet wären.
- 151 Ob und inwiefern eine solche Verschiebung die Veränderung der Steuerverbundmasse und damit auch der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen rechtfertigen kann, beurteilt sich nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Eine Bedarfsanalyse wird dadurch nämlich nicht entbehrlich. Denn die Pflicht zur Bedarfsermittlung und das Gebot der Verteilungssymmetrie sind zwei prinzipiell unabhängig voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichsgesetzgeber. Fehlt es bereits an einer Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, kommt es auf die Frage, ob die Veränderung der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen dem Gebot der Verteilungssymmetrie Rechnung trägt, nicht mehr an.
- 152 (e) Aus demselben Grund vermag die vom Antragsgegner im Gesetzgebungsverfahren angeführte Anrechnung der gemeindlichen Steuerkraft im Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) die Veränderung der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen allein nicht zu rechtfertigen. Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs ist schon deshalb unentbehrlich, weil mangels vorangegangener entsprechender Ermittlungen offen ist, ob die Ausgangslage, also die Bemessung der Finanzausgleichsmasse zuvor, den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach.
- 153 (f) Unzutreffend ist die Auffassung des Antragsgegners, eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sei nicht möglich.
- 154 Immerhin haben mehrere Landesverfassungsgerichte den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich insbesondere wegen einer unzulänglichen Ermittlung der kommunalen Aufgabenbelastung für unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung erklärt,
- 155 - StGH Niedersachsen, Urteil vom 25.11.1997 - StGH 14/95 u.a. -, DÖV 1998, 382 [385f.]; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [26 ff.]; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [633]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnrn. 174 ff. -

- 156 worauf die jeweiligen Länder mit der Einführung von Verfahren zur Bedarfs-, Aufgaben- und Kostenanalyse reagiert haben.
- 157 - Siehe hierzu Wohltmann, ZG 2011, 377 [378 ff.] -
- 158 Die verfassungsrechtlich erforderliche Bedarfsanalyse mag schwierig und komplex sein. Der Staatsgerichtshof verkennt auch nicht, dass der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Aber dies verlangt die Hessische Verfassung vom Landesgesetzgeber auch nicht. Vielmehr hat er auch bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume.
- 159 So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.
- 160 - Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 16.05.2001 - 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255 [280]; Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 78 -
- 161 Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert.
- 162 - Zur Verfassung des Freistaats Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 94 -
- 163 Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.
- 164 - Vgl. zu dem entsprechenden Modell der Bedarfsermittlung in Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 8 ff.; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 519 [563] -
- 165 Der Umstand, dass die notwendigen Finanzmittel nicht objektiv exakt berechenbar sind, heißt mithin nicht, dass mit der Bedarfsanalyse vom Gesetzgeber etwas Unmögliches verlangt würde.
- 166 Diese Bedarfsanalyse kann zu dem Ergebnis führen, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse gerechtfertigt ist. Nicht auszuschließen ist, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht wären. Denn der Staatsgerichtshof beanstandet nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse.
- 167 (g) Soweit der Antragsgegner vorträgt, Hessen habe seit jeher seinem kommunalen Finanzausgleich keine konkreten Bedarfsberechnungen zugrunde gelegt, weder für die Gesamtheit noch für die einzelne Kommune, sondern den Bedarf unmittelbar nach Einwohnerzahl und Gemeindegröße bemessen, verkennt er, was mit der von Verfassungs-

wegen geforderten Finanzbedarfsermittlung gemeint ist. Es geht primär nicht darum, nach welchen Kriterien die Finanzausgleichsmasse (horizontal) auf die einzelnen Kommunen zu verteilen ist, sondern um die vorrangige Frage, wie die Höhe der vom Land an die Kommunen insgesamt (vertikal) zu leistenden Finanzmittel und damit die Finanzausgleichsmasse zu bestimmen ist. Ob auch die Systematik der horizontalen Verteilung unter den Kommunen, insbesondere die Methode der „Einwohnerveredelung“, ebenfalls verfassungswidrig ist,

- 168 - Vgl. für eine Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Regelung im FAG Sachsen-Anhalt Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 09.10.2012 - LVG 23/10 -, DVBl. 2012, 1494 [1495 ff.] -
- 169 kann deshalb insoweit dahinstehen.
- 170 Es besteht auch keine Verpflichtung oder Obliegenheit der kommunalen Spitzenverbände, eine Bedarfsanalyse für alle Kommunen zu erstellen. Dies ist vielmehr ausschließlich eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers. Nicht zutreffend ist zudem die Behauptung des Antragsgegners, die Spitzenverbände hätten nie eine solche Bedarfsanalyse gefordert. Die Landesregierung selbst schildert in ihrem Gesetzentwurf für ein Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 27. August 2010, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund die fehlende Betrachtung der Ausgabenseite sowohl im Verhältnis zwischen Land und Kommunen als auch innerhalb der kommunalen Ebene gerügt habe, wodurch seiner Auffassung nach in verfassungswidriger Weise die Frage unbeantwortet gelassen worden sei, welches Geld für die Erfüllung welcher Aufgaben bei den Kommunen vorgesehen sei.
- 171 - LT-Drucksache 18/2720, S. 10 -
- 172 Damit hat der Beistand der Antragstellerin bereits im Gesetzgebungsverfahren sinngemäß die fehlende Kostenermittlung als Element der Finanzbedarfsermittlung bemängelt.
- 173 Die von Verfassungs wegen erforderliche Finanzbedarfsermittlung besteht auch unabhängig von der Frage, ob man mit dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg und dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein vorgelagertes gesondertes Verfahren für notwendig erachtet. Fehlt es bereits an einer Finanzbedarfsermittlung, kommt es auf den prozeduralen Rahmen, in dem sie hätte vorgenommen werden müssen, nicht an.
- 174 (h) Die erforderliche Bedarfsanalyse bedroht die Kommunen auch nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht.
- 175 Vor dem Hintergrund der kommunalen Aufgabenautonomie ist es dem Land zwar verwehrt, sich in jedem Fall die Entscheidung vorzubehalten, ob und in welchem Umfang eine wahrgenommene Aufgabe ausgleichsrelevant ist.
- 176 - Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 16.05.2001 - 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255 [280] -
- 177 Die Aufgaben- und Kostenanalyse dient jedoch lediglich dem Landesgesetzgeber bei der verfassungsrechtlich gebotenen Ermittlung des durch den kommunalen Finanzausgleich zu sichernden Bedarfs, ohne die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer (Selbstverwal-

tungs-)Aufgaben in einer der Selbstverwaltungsgarantie zuwiderlaufenden Weise zu beschränken.

- 178 - Wohltmann, Der Landkreis 2011, 487 [518] -
- 179 (i) Obgleich die unterlassene Finanzbedarfsermittlung schon das Finanzausgleichsgesetz in den dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vorausgegangenen Fassungen betrifft, führt sie auch zur Fehlerhaftigkeit der angegriffenen Vorschriften. Denn diese sind ebenso auf einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügenden Grundlage ergangen, ohne dass dieser Mangel durch eine aktuelle Finanzbedarfsermittlung behoben worden ist. Auch wenn die angegriffenen Vorschriften einer Veränderung der Verhältnisse in einer für sich genommen plausiblen Weise Rechnung trügen, bliebe offen, ob sie dem kommunalen Finanzbedarf in der von der Verfassung geforderten Weise entsprechen, solange mangels einer Finanzbedarfsermittlung nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Finanzausgleich zuvor den kommunalen Finanzbedarf verfassungsgemäß abdeckte. Ein Finanzausgleich, der unter mangelnder Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs leidet, verliert seine Fehlerhaftigkeit nicht durch Änderungen, welche an ihn anknüpfen, ohne das Ermittlungsdefizit zu beheben.
- 180 (2) Der Verfahrensfehler führt zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift.
- 181 Da die Bedarfsanalyse nicht bloß fehlerhaft ist, sondern gänzlich fehlt, kann dahingestellt bleiben, ob der Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte zu folgen ist, die nur in einer evident fehlerhaften Bedarfsanalyse einen Verfassungsverstoß sehen.
- 182 - Siehe StGH Niedersachsen, Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 78; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 114 -
- 183 (3) Die Antragstellerin wird durch die verfassungswidrige Vorschrift in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt.
- 184 Die Antragstellerin hat im Einzelnen dargelegt, welche Aufgaben sie aufgrund fehlender Finanzmittel nicht mehr wahrnehmen konnte. Hätte der Antragsgegner den kommunalen Finanzbedarf ermittelt, wären die Finanzausweisungen im Jahr 2011 an die Antragstellerin möglicherweise signifikant höher ausgefallen. Der finanzielle Zwang, den kommunalen Aufgabenbestand zu reduzieren, wäre in diesem Fall deutlich geringer gewesen. Die Relevanz der fehlenden Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben, die das Selbstverwaltungsrecht des Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 HV garantiert und die durch den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung nach Art. 137 Abs. 5 HV ermöglicht werden soll, ist damit hinreichend belegt.
- 185 b) Die Bestimmungen über die Einführung der Kompensationsumlage (Art. 1 Nrn. 1, 3, 4 und 11 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011) sind ebenfalls verfassungswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht.
- 186 aa) Zwar war der Landesgesetzgeber prinzipiell nicht gehindert, eine solche Umlage einzuführen. Art. 137 HV steht der Einführung einer Kompensationsumlage nicht grundsätzlich entgegen.


- 187 Der weite Spielraum des Landesgesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs besteht nicht nur für den vertikalen, sondern auch für den horizontalen Ausgleich.
- 188 - In diesem Sinne für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110 -
- 189 Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließt nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern daneben auch lediglich als Veranstalter den horizontalen Finanzausgleich betreibt.
- 190 - Vgl. zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rdnr. 102 -
- 191 Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.
- 192 - Für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnrn. 96 f.; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 33/10 -, juris, Rdnr. 72 -
- 193 Der Zulässigkeit der Umlage steht auch nicht entgegen, dass sie nicht kreisangehörigen Gemeinden, sondern kreisfreien Städten und Landkreisen zugutekommt. Der Gedanke interkommunaler Solidarität, der die Erhebung einer Umlage bei einer kommunalen Gruppe zum Vorteil einer anderen kommunalen Gruppe rechtfertigt, gilt auch innerhalb der kommunalen Ebene insgesamt.
- 194 Art. 137 Abs. 5 HV verbürgt zudem schon seinem Wortlaut nach den Gemeinden und Gemeindeverbänden als solchen eine angemessene Finanzausstattung, nicht bloß den Gemeinden in Relation zu dem jeweiligen Gemeindeverband und dessen übrigen Mitgliedern.
- 195 - Zu Art. 49 Abs. 5 a.F. LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 30.01.1998 - N 2/97 -, juris, Rdnr. 42. Vgl. weiterhin Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 33/10 -, juris, Rdnr. 77, wonach eine Finanzausgleichsumlage nicht nur an (kreisangehörige) Gemeinden, sondern auch an Landkreise fließen darf -
- 196 bb) Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind jedoch ebenfalls wegen eines Verfahrensfehlers verfassungswidrig und verletzen dadurch das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.
- 197 Belastet der Gesetzgeber die Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigen, muss er die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigen. Dies wiederum setzt eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs voraus.

- 198 - Vgl. für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 114; vgl. für die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rdnr. 128 -
- 199 Die Finanzanalyse des Gesetzgebers darf sich nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern muss auch nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren. Nur dann kann beurteilt werden, ob die Kompensationsumlage mit dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar ist.
- 200 Die fehlende Finanzanalyse hat die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung zur Folge. Dieser Verfahrensfehler verletzt auch die Antragstellerin jedenfalls deshalb in ihrem Selbstverwaltungsrecht, weil sie durch die verfassungswidrige Kompensationsumlage erheblich in ihrer finanziellen Entscheidungsfreiheit und der Erfüllung kommunaler Aufgaben eingeschränkt wird.
- 201 III.
1. Die angegriffenen Vorschriften sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV für unvereinbar zu erklären (§ 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. i.V.m. §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG).
- 202 Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2015 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.
- 203 Eine rückwirkende Nichtigerklärung kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nicht in Betracht. Denn bei einer rückwirkenden Nichtigerklärung würden die Festsetzungen von Schlüsselzuweisungen und Kompensationsumlagen ihre Rechtsgrundlage verlieren. Zudem wären neue Festsetzungen bis zum Abschluss der erforderlichen Bedarfsermittlung nicht möglich. Ein sofortiges Außerkrafttreten der angegriffenen Vorschriften wäre mit einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar.
- 204 - Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [439] -
- 205 2. Die Unvereinbarkeitserklärung ist auf Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 zu erstrecken. Zwar berührt diese Regelung über die Aufhebung der Vorabzuweisung eines Anteils an der Grunderwerbsteuer die Antragstellerin nicht in ihren Rechten, weil nur die Landkreise und die kreisfreien Städte die Vorabzuweisung erhielten. Die Antragstellerin hat diese Vorschrift daher auch nicht angegriffen.
- 206 Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 ist aber in die Unvereinbarkeitserklärung nach § 40 Abs. 1 Satz 2, §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG einzubeziehen. Er widerspricht aus denselben Gründen der Hessischen Verfassung wie die von der Antragstellerin angegriffenen Vorschriften. Zudem ist die Aufhebung der Vorabzuweisung Teil einer einheitlichen Konzeption einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs, die ohne die angegriffenen und mit der Hessischen Verfassung für unvereinbar erklärten Vorschriften auch vom Landesgesetzgeber nicht gewollt gewesen wäre. Sie ist so eng mit den angegriffenen Vorschriften, jedenfalls mit der Einführung der Kompensationsumlage, verflocht-

ten, dass die Regelungen als Einheit zu verstehen sind. Wegen dieses engen Zusammenhangs ist die Einbeziehung des Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 in die Unvereinbarkeitserklärung auch durch § 40 Abs. 1 Satz 3, §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG angezeigt.

207 IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 6 StGHG.

Gericht:	Staatsgerichtshof des Landes Hessen Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Entscheidungsdatum:	16.01.2019
Aktenzeichen:	P.St. 2606, P.St. 2607, P.St. 2608, P.St. 2612, P.St. 2613, P.St. 2614, P.St. 2615, P.St. 2616, P.St. 2617, P.St. 2618, P.St. 2619, P.St. 2620, P.St. 2624, P.St. 2625, P.St. 2626, P.St. 2627, P.St. 2628, P.St. 2629
ECLI:	ECLI:DE:STGHHE:2019:0116.P.ST.2606.00
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 7 Abs 2 FinAusglG HE vom 23.07.2015, § 22 FinAusglG HE vom 23.07.2015, § 25 Abs 2 FinAusglG HE vom 23.07.2015, § 43 Abs 2 StGHG HE, § 46 StGHG HE ... mehr

Leitsatz

1. Die Kommunen sind in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV - verletzt, wenn das kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell, das der Gesetzgeber zur Gewährleistung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung gewählt hat, nicht mehr vertretbar ist.
2. Die Antragsbefugnis für eine kommunale Grundrechtsklage, mit der die Verletzung des Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung gerügt wird, kann sich nicht nur daraus ergeben, dass die Kommune substantiiert darlegt, dass sie trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Einsparpotentiale nicht mehr in der Lage ist, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die Antragsbefugnis liegt vielmehr auch dann vor, wenn die Kommune substantiiert darlegt, dass das vom Gesetzgeber gewählte kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist.
3. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verlangt nicht, dass sich aus dem Finanzausgleichsgesetz selbst ergeben muss, wie der kommunale Finanzausgleich im Einzelnen zu berechnen ist. Es genügt, wenn der Gesetzgeber die wesentlichen Methoden und Berechnungsschritte zur Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich in die Gesetzesmaterialien aufnimmt und darlegt.
4. Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar.
5. Die Bestimmung kommunaler Einnahmepotentiale nach Maßgabe nivellierter kommunaler Hebesätze ist verfassungsrechtlich zulässig.
6. Kommunale Abundanzumlagen als Teil des kommunalen Finanzausgleichs sind verfassungsrechtlich zulässig.

7. Die Gewährung eines Metropolenzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ohne datengestützte Mehrbedarfsermittlung ist derzeit verfassungsrechtlich vertretbar.

8. Der Gesetzgeber muss die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 FAG.

Tenor

Die kommunalen Grundrechtsklagen werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe

A

I.

Die Antragstellerinnen, 17 kreisangehörige Städte und Gemeinden (Antragstellerinnen zu 1.-17.) sowie Frankfurt am Main, die größte kreisfreie Stadt Hessens (Antragstellerin zu 18.), wenden sich mit ihren kommunalen Grundrechtsklagen gegen das Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in seiner Fassung durch das Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Hessen vom 23. Juli 2015 (GVBl. I S. 298). Sie sehen sich durch die Neuregelungen in ihrem durch die Hessische Verfassung garantierten Recht auf angemessene Finanzausstattung und auf kommunale Gleichbehandlung verletzt.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen erhalten vom Land Hessen im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen, die dazu dienen, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Zudem werden Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen in gewissem Umfang (horizontal) ausgeglichen.

Systematik und Höhe der Zuweisungen richteten sich in der Vergangenheit nach einem Verbundquotensystem, das die Gemeinden und Landkreise zu einem gesetzlich bestimmten Vomhundertsatz an den Steuereinnahmen des Landes beteiligte und darüber hinaus besondere Belastungen durch Ergänzungszuweisungen ausglich.

Auf eine hiergegen erhobene kommunale Grundrechtsklage hin erklärte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in der sog. Alsfeld-Entscheidung (StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -) wesentliche Bestimmungen des Gesetzes für unvereinbar mit der in Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung - HV -) garantierten Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Indem der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich geregelt habe, ohne hierfür den tatsächlichen Finanzbedarf der hessischen Kommunen zu ermitteln, habe er gegen das Gebot der aufgabengerechten Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs verstoßen. Die von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasste Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung setze - für den vertikalen wie

den horizontalen Finanzausgleich – die nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. In Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben müsse der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen realitätsgerecht, wenn auch unter Zulassung von Pauschalierungen, ermitteln. Hierbei dürfe er ausgehend von der Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben eine an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientierte Korrektur unter Angemessenheitsgesichtspunkten durchführen. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne. Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen habe der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen, wobei diese Gründe für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich seien, Gründe also nicht nachgeschoben werden könnten.

Der Staatsgerichtshof gab dem hessischen Gesetzgeber mit diesen Maßgaben auf, bis spätestens zum Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 erließ der Gesetzgeber die angegriffene Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015.

Die Neuregelung verpflichtet das Land in § 1 Abs. 2 FAG zur Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die gewährleistet, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (§ 1 Abs. 1, 2 Satz 1, § 7 Abs. 1 FAG). Daneben weist es den Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Zweck einer angemessenen Finanzausstattung einen Anteil am Steueraufkommen des Landes zu (sog. Finanzkraftzuschlag, § 1 Abs. 2 Satz 2, § 8 FAG); dieser soll den Kommunen jene von der Finanzkraft des Landes abhängige weitergehende Finanzausstattung sichern, auf die sie nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs einen Anspruch haben.

Zur „Verstetigung ihrer Finanzausstattung“ ist den Kommunen außerdem ein weiterer Zuschlag (sog. Stabilitätsansatz, § 1 Abs. 2 Satz 3, § 9) zu gewähren.

Entsprechend definiert das Gesetz die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellende Finanzausgleichsmasse in § 5 Abs. 1 FAG nicht mehr losgelöst von den Bedarfen, sondern als die Summe aus dem sog. Festansatz – der die verfassungsrechtlich verbürgte angemessene Finanzausstattung sicherstellen soll, also Mindestausstattung und Finanzkraftzuschlag umfasst (§ 6 Abs. 1, 2 FAG) –, dem über diesen Bedarf hinaus gewährten Stabilitätsansatz (§ 9 FAG) sowie den im Finanzausgleich aufgrund dieses oder anderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträgen.

Die konkrete Festlegung der Höhe der Finanzausgleichsmasse, die nach Maßgabe der vorstehend genannten Vorschriften zu berechnen ist, erfolgt im jeweiligen Haushaltsgesetz (§ 12 FAG).

Die Ermittlung der Höhe der in den Festansatz einfließenden, den Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit zustehenden Mindestausstattung ist in § 7 Abs. 2 bis 9 FAG geregelt. Die Vorschrift lautet in Auszügen:

§ 7

Mindestausstattung

[...]

(2) Der für die Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung wird ermittelt, indem jeweils für die Gruppe der kreisfreien Städte und für die Untergruppen nach Abs. 3 Nr. 1 und 3 die gemittelten, um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben angefallen sind, erhoben und einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden. Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände. Satz 1 gilt nur insoweit, wie der für die Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung nicht durch die hinzuzurechnenden Mittel nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 abgegolten ist.

(3) Für die Angemessenheitsprüfung werden folgende Gruppen und Untergruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden gebildet:

1. die Gruppe der Landkreise [...], diese unterteilt in [...]

2. die Gruppe der kreisfreien Städte,

3. die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden, diese unterteilt in

a) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von weniger als 7500,

b) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von 7500 bis 50000,

c) die Untergruppe der Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit einer Einwohnerzahl von bis zu 50000,

d) die Untergruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50000.

(4) Für die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erhalten die in Abs. 3 genannten Gemeinden und Gemeindeverbände einen Zuschlag in Höhe von 6,1 Prozent ihrer Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben insgesamt angefallen sind (Garantiezuschlag). Der Garantiezuschlag wird auf die Gruppe der kreisfreien Städte und die Untergruppen aufgeteilt.

[...]

Neben den Mitteln nach Satz 1 können auch die nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 hinzuzurechnenden Mittel der Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben dienen.

(5) Aus den Beträgen nach den Abs. 2 und 4 Satz 2 werden untergruppenweise Summen gebildet. Diese werden nach sachgerechten Maßstäben auf das Ausgleichsjahr fortgeschrieben.

(6) Den Beträgen nach Abs. 5 werden gruppenweise die Mittel hinzugerechnet, die jeweils erforderlich sind, um Sonderbedarfe zu finanzieren.

(7) Von den Beträgen nach Abs. 6 werden gruppenweise jeweils die im Ausgleichsjahr voraussichtlich erzielbaren allgemeinen Deckungsmittel (Einzahlungen und Einzahlungspotenziale) abgezogen.

Dabei kann ein bestimmter Anteil unberücksichtigt bleiben, wenn dies zur Vermeidung von unbilligen Verwerfungen erforderlich ist. Die Einzahlungen und Einzahlungspotenziale aus den Realsteuern werden auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze

1. nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisangehörigen Gemeinden,

2. nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisfreien Städten ermittelt.

(8) Zu dem Restbetrag nach Abs. 7 Satz 1 werden jeweils die für Spezielle Finanzierungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 4, für Besondere Finanzzuweisungen nach dem Vierten Teil, für Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach dem Fünften Teil und, soweit nicht in dem Betrag nach Abs. 2 enthalten, die für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 veranschlagten Mittel addiert.

[...]

Das Gesetz unterteilt die Gemeinden und Gemeindeverbände zunächst in die drei Gruppen der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden und die beiden Letztgenannten zudem orientiert an ihrer Einwohnerzahl in zwei bzw. vier Untergruppen (§ 7 Abs. 3 FAG). Die hieran anknüpfende gruppenspezifische umfangreiche und aufwändige Berechnung der für die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben erforderlichen Bedarfe nach § 7 Abs. 2 wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs vom 21. April 2015 (LT-Drucks. 19/1853 S. 39 ff.) im Einzelnen dargestellt. Sie beruht auf der kameral geführten Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes unter Berücksichtigung der drei letzten im zweiten Quartal des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres veröffentlichten Statistiken (§ 3 Abs. 1 FAG). Deren Daten gliedern sich in 16 Produktbereiche, die wiederum in Produktgruppen unterteilt sind. Da die vom Statistischen Landesamt erhobenen Daten nicht nach konkreten kommunalen Aufgaben und also auch nicht danach unterscheiden, ob die in den jeweiligen Produktgruppen erfassten Ausgaben auf freiwillige oder pflichtige Aufgaben entfallen, erfolgt hierzu eine geschätzte Annäherung auf der Grundlage eines Vergleichs mit den Haushaltsplänen ausgewählter Landkreise, kreisfreier und Sonderstatusstädte sowie kreisangehöriger Gemeinden (zum Verfahren im Einzelnen LT-Drucks. 19/1853, S. 35, 45 f.).

Von den so ermittelten Auszahlungen für Pflichtaufgaben werden sodann nach § 7 Abs. 2 Satz 1 FAG die „unmittelbar zurechenbaren Einzahlungen“, also etwa Beiträge und Gebühren, die von den Kommunen zur Erfüllung pflichtiger Aufgaben im jeweiligen Produktbereich erhoben werden, abgezogen (zu den Einzelheiten LT-Drucks. 19/1853, S. 77 f.). Auf diese Weise ergibt sich für jede Kommune in jedem Produktbereich ein – zumeist negativer – Saldo, der – soweit in den Produktbereich pflichtige Aufgaben fallen – Grundlage für die sich anschließende Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 FAG ist.

Die Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung findet sich allein in der Begründung des Gesetzesentwurfs.

Für die Angemessenheitsprüfung wird zunächst innerhalb jeder (Unter-)Gruppe nach § 7 Abs. 3 FAG aus den jeweiligen Produktbereichsdefiziten ein gewogener Durchschnittswert in Euro je Einwohner ermittelt. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen erfolgt sodann über ein sog. Korridorverfahren. Der Gesetzgeber hat hierbei zur Abbildung des Defizitbereichs, in dem er von einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenwahrnehmung ausgeht, einen Korridor gebildet, bei dem der gewogene Durchschnitt die Obergrenze und jeweils der Wert, der bei 50 Prozent des gewogenen Durchschnitts liegt, die Untergrenze bildet. Anhand des so definierten Korridors werden sodann die Defizitwerte, die unterhalb der Untergrenze liegen, auf die Untergrenze hochgezogen. Die Werte oberhalb der Obergrenze werden auf die Obergrenze heruntergezogen, oberhalb der Obergrenze liegende Defizite also im Ergebnis „abgeschnitten“. Aus den sich hieraus neu er-

gebenden Defizitwerten der Kommunen wird anschließend ein neues Gesamtdefizit ermittelt, welches – so der Gesetzgeber – einem angemessenen durchschnittlichen Defizit entspricht. Die Angemessenheitsprüfung im Wege des Korridorverfahrens führt dazu, dass jeweils bezogen auf die einzelnen (Unter-)Gruppen ein Teil der kommunalen Defizite nicht in die Bemessung der finanziellen Mindestausstattung einfließt; die Veränderung im errechneten Gesamtdefizit vor und nach dem Korridorverfahren betrug nach der Modellberechnung für das Jahr 2014 für die kreisfreien Städte -9,9 Prozent, für die Gesamtsumme aller Defizite der hessischen Kommunen bei der Erfüllung der pflichtigen Aufgaben -8,9 Prozent (LT-Drucks. 19/1853, S. 54).

Die weitere Ermittlung der für die Mindestausstattung der Kommunen bereitzustellenden Mittel ergibt sich aus § 7 Abs. 4 bis 9 FAG. Hinzuweisen ist insbesondere auf die nach § 7 Abs. 6 FAG jeweils gruppenweise zu berücksichtigenden sog. Sonderbedarfe einzelner Kommunen. Mit diesen sollen Sachverhalte ausgeglichen werden, die zu besonderen Belastungen führen, welche typischerweise nicht alle Mitglieder einer (Unter-)Gruppe, gegebenenfalls aber Mitglieder verschiedener Untergruppen betreffen und bei denen es aufgrund der fehlenden allgemeinen Betroffenheit der Kommunen nicht gerechtfertigt erscheint, die resultierenden Defizite einer an Durchschnittswerten orientierten Angemessenheitsprüfung zu unterziehen.

Auf Grundlage der im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen statistischen Auswertungen haben sich nachweisbare Sonderbedarfe aufgrund von Sonderzuständigkeiten einzelner Kommunen für bestimmte Aufgaben nicht ergeben, Sonderbedarfe wegen besonderer Einflussfaktoren nur in einem Fall (mit Mietenstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften, LT-Drucks. 19/1853, S. 55, 58 f.).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber bestimmte Sonderbedarfe anerkannt, obwohl diese sich nicht mathematisch-statistisch nachweisbar in den von ihm erhobenen Daten niederschlugen. Diese Sonderbedarfe sollten nach der Gesetzesbegründung über eine relative Höhergewichtung der Einwohner im Rahmen sog. Ergänzungsansätze bei der horizontalen Verteilung abgebildet werden, um so die Mehrbelastung der betroffenen Kommunen im Verhältnis zu den nicht betroffenen auszugleichen. Gleichzeitig wurden die für die Finanzierung der festgelegten Ergänzungsansätze benötigten Mittel jeweils der Mindestausstattung der nach § 7 Abs. 3 FAG gebildeten Gruppen zugeschlagen. Die Sonderbedarfe wirken sich damit auch auf die vertikale Bedarfsermittlung aus; sie sind der Finanzausgleichsmasse hinzuzurechnen. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass eine „sachgerechte Bezifferung dieser Sonderbedarfe in absoluten Beträgen“ nicht möglich sei, weil sie sich nicht aus den statistischen Daten ergäben (LT-Drucks. 19/1853, S. 59).

Der die Antragstellerin zu 18. betreffende Sonderbedarf spiegelt sich im sog. Metropolenzuschlag wider. Diesen erhält die Antragstellerin mit der Begründung, dass sie „als Großstadt in einem Ballungsraum neben ihrer eigenen Bevölkerung zu einem signifikanten Anteil auch die Bevölkerung der ganzen Region mit Leistungen“ versorge. Die Antragstellerin sei „ein bedeutender Wirtschaftsstandort, Arbeitsort und Kulturstadt“. Ihre vielfältigen Leistungen beschränkten sich nicht auf das Gemeindegebiet, sondern wirkten auch auf das direkte Umland, die Region und das gesamte Land Hessen (LT-Drucks. 19/1853, S. 59).

Von den so ermittelten Bedarfen werden nach § 7 Abs. 7 FAG gruppenweise die von den Kommunen im jeweiligen Ausgleichsjahr voraussichtlich erzielbaren allgemeinen De-

ckungsmittel abgezogen, wobei die Einzahlungen und Einzahlungspotenziale aus den Realsteuern bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie den kreisfreien Städten auf der Grundlage so genannter Nivellierungshebesätze ermittelt werden. Diese hat der Gesetzgeber jeweils anhand der gewogenen tatsächlichen

Durchschnittshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden bzw. kreisfreien Städte im ersten Halbjahr 2014 ermittelt. Sie entsprechen nicht notwendigerweise den tatsächlichen Hebesätzen. Für die kreisangehörigen Gemeinden, zu denen die Antragstellerinnen zu 1.-17. gehören, betragen die Nivellierungshebesätze nach § 21 Abs. 2 FAG für die Grundsteuer A 332 Prozent, für die Grundsteuer B 365 Prozent und für die Gewerbesteuer 357 Prozent. Für die kreisfreien Städte, zu denen die Antragstellerin zu 18. gehört, betragen die Nivellierungshebesätze nach § 27 Abs. 2 FAG für die Grundsteuer A 236 Prozent, für die Grundsteuer B 492 Prozent und für die Gewerbesteuer 454 Prozent.

Die Grundlagen für die Verwendung der Finanzausgleichsmasse sind den §§ 13 ff. FAG zu entnehmen:

§ 13

Verwendung der Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet für

- 1. Allgemeine Finanzzuweisungen,*
- 2. Besondere Finanzzuweisungen,*
- 3. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,*
- 4. Spezielle Finanzierungen und*
- 5. Leistungen aus dem Landesausgleichsstock.*

(2) Spezielle Finanzierungen im Sinne von Abs. 1 Nr. 4 sind Zuweisungen

- 1. zur Finanzierung der Zinslast für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92),*
- 2. zur anteiligen Finanzierung der Förderung der Kulturregion RheinMain und*
- 3. zur anteiligen Finanzierung des Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“.*

(3) Die Höhe der jeweiligen Ausgabenansätze im Finanzausgleich wird im Landeshaushalt festgelegt.

(4) Die im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mittel nach Abs. 1 Nr. 1 bis 4 sind in der Regel dem Landesausgleichsstock zuzuführen.

§ 14

Allgemeine Finanzausweisungen

Allgemeine Finanzausweisungen erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die Allgemeinen Finanzausweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise werden als Schlüsselzuweisungen gewährt und sollen nicht nur zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen, sondern auch Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern.

§ 15

Gesamtschlüsselmasse

Für die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise wird eine Gesamtschlüsselmasse im Landeshaushalt veranschlagt. Sie ergibt sich, indem die Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, die für die Allgemeine Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen und für die Leistungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 veranschlagt sind.

Die Gesamtschlüsselmasse wird nach § 16 Abs. 1 FAG in die sog. Teilschlüsselmassen aufgeteilt, die jeweils auf die in § 7 Abs. 3 FAG bestimmten drei Gruppen entfallen.

Die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte, zu denen die Antragstellerin zu 18. gehört, werden im Weiteren nach den §§ 23 bis 28 FAG vorgenommen. Die Schlüsselzuweisung für die einzelne Stadt bestimmt sich nach ihrer Steuerkraft – für die Realsteuern auch hier unter Berücksichtigung der dargestellten Nivellierungshebesätze – und dem Verhältnis, in dem ihr durch den sog. Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisfreien Städte steht, § 23 Abs. 1 FAG. Der Gesamtansatz wiederum ist die Summe aus dem sog. Hauptansatz (§ 25 FAG) und den Ergänzungsansätzen (§ 26 FAG). Für den Hauptansatz regelt § 25 FAG unter besonderer Berücksichtigung der Metropolenstellung der Antragstellerin zu 18.:

§ 25

Hauptansatz

(1) Der Hauptansatz einer kreisfreien Stadt entspricht ihrer Einwohnerzahl.

(2) Abweichend von Abs. 1 beträgt der Hauptansatz der Stadt Frankfurt am Main 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

Die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden im Weiteren nach den §§ 17 bis 22 FAG vorgenommen. Die Schlüsselzuweisung für die einzelne Gemeinde bestimmt sich nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, in dem ihr durch den sog. Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisangehörigen Gemeinden steht, § 17 Abs. 1 FAG. Der Gesamtansatz wiederum ist die Summe aus dem sog. Hauptansatz (§ 19 FAG) und den Ergänzungsansätzen (§ 20 FAG).

Bei der Bildung des Hauptansatzes und damit der Verteilung der Schlüsselzuweisung nimmt der Gesetzgeber eine Gewichtung der Einwohnerzahlen (sog. Einwohnerveredelung) vor:

§ 19

Hauptansatz

Der Hauptansatz einer Gemeinde ist das Produkt aus ihrer Einwohnerzahl und dem folgenden Prozentsatz:

- 1. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a: 100 Prozent,*
- 2. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b: 109 Prozent,*
- 3. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c: 130 Prozent,*
- 4. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d: 158 Prozent.*

Für die Feststellung der Steuerkraft einer Kommune greift § 21 Abs. 2 FAG auf die dargestellten Nivellierungshebesätze zurück.

Der Gesetzgeber hat in § 22 FAG überdies die Verpflichtung einer (interkommunalen) Solidaritätsumlage für besonders steuerstarke (sog. abundante) kreisangehörige Gemeinden vorgesehen, die der Teilschlüsselmasse zufließt und dort an nicht abundante kreisangehörige Gemeinden – also innerhalb der kommunalen Gruppe, in der sie erhoben wurde – ausgeschüttet wird:

§ 22

Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Von kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zufließt und als Schlüsselzuweisung 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.

II.

1. Die Antragstellerinnen zu 1.-17. wenden sich mit ihren im Jahr 2016 beim Staatsgerichtshof eingegangenen kommunalen Grundrechtsklagen gegen die Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Diese führe bei ihnen jeweils individuell zu einer unzulässigen Verkürzung der ihnen nach Art. 137 HV zustehenden Finanzierung. Dadurch werde ihr Recht auf Selbstverwaltung, insbesondere ihr hieraus folgender individueller Anspruch auf angemessene Finanzausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, verletzt.

In ihren zum ganz überwiegenden Teil inhaltlich identischen Grundrechtsklageschriften tragen sie vor:

Die Anwendung des Korridormodells als Methode der Bedarfsermittlung begegne durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es beruhe in erster Linie auf einer Vermutung unwirtschaftlichen Verhaltens; die Kommune könne nur verlieren, da ein besseres Ergebnis als der Bedarfsdurchschnitt nicht erzielt werden könne. Das Modell sei nicht ge-

eignet, Investitionen ordnungsgemäß zu erkennen. Investierten etwa Mitglieder innerhalb einer Gruppe nicht, führe das Korridormodell zu dem Ergebnis, dass vermögenswertschaffende Investitionen anderer Kommunen als unwirtschaftliche Ausreißer gewertet würden.

Der Berechnungsansatz des Gesetzes lasse Standardelemente der Statistik wie eine Regressionsanalyse oder Korrelationsberechnungen im Wesentlichen unberücksichtigt; regionale und sozioökonomische Kriterien blieben bei der Bedarfsermittlung außer Betracht.

Das Berechnungsmodell versage in den Fällen, in denen ein Bedarf nicht aus dem Haushalts-IST abzuleiten sei, wie beispielsweise bei einem sprunghaft wachsenden Bedarf und bei Investitionsstaus. Gerade letztere seien aber Ausdruck bestehender und bezifferbarer kommunaler Bedarfe.

Bedenken begegne die Anknüpfung des Finanzausgleichs an das Einwohnerkriterium als Bezugsgröße. Wenn auch nach allgemeiner Ansicht das Abstellen auf die Einwohner einer Kommune zur Bestimmung des Bedarfs ein mögliches valides Kriterium sei, dürfe der Gesetzgeber es nicht zum alleinigen Bemessungsfaktor machen. Jedenfalls sei die gewichtete Einwohnerzahl als Bezugsgröße für die Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich, also das Modell der Wohnerveredelung, verfassungsrechtlich in hohem Maße zweifelhaft. Die Annahme, dass größere Kommunen einen verhältnismäßig höheren Bedarf aufwiesen, sei veraltet und nur begrenzt valide. Höhere Ausgaben ließen sich nicht zwangsläufig auf umfangreichere Aufgaben zurückführen, sondern beruhten meist auf der Tatsache, dass größere Kommunen größere Einnahmen durch Einpendler und Einkäufer aus dem Umland hätten und diese Einnahmen unabhängig vom eigentlichen Bedarf ausgaben. Unberücksichtigt bleibe bei der Wohnerveredelung auch, dass gerade das Umland nicht selten einen erhöhten Bedarf für Infrastrukturmaßnahmen sowie höhere Belastungen infolge des Naherholungsverkehrs habe.

Verfassungsrechtlich unzulässig sei die Bedarfsermittlung auch unter dem Gesichtspunkt einer Verwendung nivellierter (fiktiver) Hebesätze. Zwar sei deren Verwendung zur Bestimmung der kommunalen Finanzkraft als solche von der Rechtsprechung gebilligt und für verfassungsrechtlich zulässig erklärt worden. Der Gesetzgeber habe jedoch die Stufung der fiktiven Hebesätze nach Einwohnerzahl erwägen müssen. Jedenfalls führe vorliegend das Zusammenspiel zwischen dem Einsatz von Nivellierungshebesätzen bei der Finanzkraftbestimmung auf der einen und einer Pauschalierung bei der Bedarfsberechnung im Rahmen des Korridormodells auf der anderen Seite zur Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichsgesetzes. Durch die in § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene Angemessenheitsprüfung würden einseitig Ausgaben der Kommunen niedrig gerechnet und gleichzeitig durch den Ansatz fiktiver Hebesätze von real nicht existierenden Einnahmen unter künstlicher Hochrechnung der kommunalen Einnahmesituation zur Finanzierung gemeindlicher Aufgaben ausgegangen. Die Finanzausgleichsmasse werde damit durch den Gesetzgeber in einem systemwidrigen und nicht mehr folgerichtigen Regelungsansatz aufgrund verfassungswidriger Parameter bestimmt. Dies führe zum Ergebnis, dass die Zahlungspflicht des Landes reduziert werde; die Bezugsgrößen des kommunalen Finanzausgleichs wirkten sich somit allein zu Gunsten des Landes aus.

Diese verfassungswidrigen Parameter für die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse würden bei der horizontalen Verteilung perpetuiert, da hier erneut auf gekürzte Bedarfe und zugleich fiktive Einnahmen am Maßstab nivellierter Hebesätze zur Bestimmung

der Finanzkraft abgestellt werde. Der Gesetzgeber treffe dabei keine Vorkehrungen zur Wahrung interkommunaler Gerechtigkeit. Insgesamt werde daher in unverhältnismäßiger Weise in die kommunale Finanzhoheit im Sinne des gemeindlichen Hebesatzrechtes eingegriffen.

Der Finanzausgleich verstoße schließlich gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie, also gegen das Gebot einer gleichmäßigen und gerechten Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Landesebene und Kommunalebene. Nach diesem müssten sich die kommunalen Einnahmen symmetrisch zu der dem Land verbleibenden Finanzmasse entwickeln. Die Gesetzesbegründung zum neuen Finanzausgleichsgesetz setze sich an keiner Stelle mit diesem Grundsatz auseinander.

Verfassungswidrig sei ferner die Ausgestaltung der sog. Abundanzumlage. Denn die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sei Aufgabe des Landes und nicht Aufgabe steuerstarker Kommunen. Zwar bestünden nach allgemeiner Ansicht gegen Umlagen, die bei Gemeinden und Gemeindeverbänden erhoben würden, um damit zum interkommunalen Finanzausgleich beizutragen und ergänzend zum vertikalen Finanzausgleich Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen, verfassungsrechtlich grundsätzlich keine Bedenken. Der Gedanke interkommunaler Solidarität dürfe jedoch zu keiner Pflicht abundanter Gemeinden führen, die Finanzausstattungspflicht des Landes als primär Verantwortlichem für die ausreichende Finanzausstattung der Kommunen zu ersetzen.

Die Abundanzumlage verstoße überdies gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Denn das Merkmal der Abundanz sei zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung finanzkraftstarker gegenüber finanzkraftschwachen Gemeinden nur dann geeignet, wenn mit der festgestellten Abundanz auch eine tatsächlich höhere finanzielle Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden einhergehe. Die Abundanz werde vorliegend aber lediglich normativ ermittelt, also aufgrund einer auf fiktiven Grundlagen beruhenden Berechnung im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz in Form einer Vergleichsrechnung von verhältnismäßig gemittelten Bedarfen, fiktiven Umlage- und Hebesätzen und unter fehlender Berücksichtigung von erhöhten (Investitions-)Kosten der Kommune zur Generierung erhöhter Finanzkraft.

Die Abundanzumlage verstoße gegen die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Finanzhoheit, da den Gemeinden die ihnen zur freien Disposition stehenden Haushaltsmittel entzogen würden, was jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt sei, wenn infolge der dadurch bestehenden Belastung die Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet sei und die betroffenen Gemeinden daher ihre Mindestausstattung verlören. Diese Gefährdungslage werde noch verstärkt, wenn die Abundanzumlage mit weiteren Umlageverpflichtungen zusammentreffe. Eine verfassungsrechtliche Prüfung müsse also die Gesamtbelastung durch alle pflichtigen Umlagen der kommunalen Gebietskörperschaft in den Blick nehmen.

Insoweit sei die Umlage auch unverhältnismäßig, denn dem Land stünden weniger belastende Mittel zur Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. So könne das Land selbst einen höheren Finanzierungsanteil übernehmen, für Entlastung der kommunalen Ebene von übertragenen Aufgaben sorgen oder den Kommunen neue Einnahmequellen erschließen. Die Umlage führe überdies zu überproportionaler Abschöpfung kommunaler Einnahmen insbesondere bei Kommunen mit unterdurchschnittlichen Hebe-

sätzen, was im Extremfall zum Wegfall der Abundanz und einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Kommunen führe.

Schließlich lasse sich die Abundanzumlage nicht mit dem nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 Grundgesetz - GG - verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Hebesatzrecht vereinbaren. Auch wenn dieses Recht unter Gesetzesvorbehalt stehe, müsse den Gemeinden ein Spielraum verbleiben, um Standortnachteile durch Gestaltung von Hebesätzen auszugleichen und am interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen teilzunehmen. Diese Möglichkeit werde Gemeinden genommen, deren (tatsächliche) Hebesätze deutlich unter den für die Bestimmung der Umlageverpflichtung maßgeblichen fiktiven Nivellierungshebesätzen lägen und die - um der Umlageverpflichtung nachzukommen - mangels Finanzmitteln aus anderen Quellen faktisch zur Erhöhung der Realsteuersätze gezwungen würden.

2. Die Antragsteller zu 8. (P.St. 2616) und zu 13. (P.St. 2624) tragen hierzu ergänzend vor, die seit Einführung der Doppik in Hessen für die Kommunen bedeutsamen und zugleich im Jahresergebnis stark belastenden nichtzahlungswirksamen Aufwendungen, insbesondere Abschreibungen, seien bei der Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt worden.

3. Weiterhin trägt die Antragstellerin zu 13. (P.St. 2624) vor, der für die Bemessung der Nivellierungshebesätze verwendete landesweite Durchschnitt der kommunalen Hebesätze beinhalte bereits solche Hebesätze, die aufgrund bestehender Konsolidierungsleitlinien aufsichtsbehördlich zu Zeiten des kommunalen Finanzausgleichs alter Rechtslage erhöht worden seien. Diese Hebesätze, die nun die Grundlage der Durchschnittsbetrachtung bildeten, spiegelten also die Tatsache wider, dass aufgrund der nach alter Rechtslage fehlenden Bedarfsermittlung Kommunen in einen konsolidierungsbedürftigen Zustand versetzt worden seien. Der vormals vorhandene verfassungswidrige Systemfehler setze sich damit in der Berechnung des Landesdurchschnitts verwendeter Hebesätze fort.

4. Die Antragstellerin zu 14. (P.St. 2625) hat mit ihrer kommunalen Grundrechtsklage ferner ein finanzwissenschaftliches Gutachten vorgelegt.

Die Antragstellerinnen zu 1.-17. beantragen,

Art. 1 § 5, § 7 Abs. 2 und 3, § 19, § 21 und § 22 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl. 2015, S. 298) für mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar zu erklären.

III.

Auch die Antragstellerin zu 18. rügt die Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung in Gestalt des Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs.1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 HV) sowie die Verletzung des kommunalen Gleichbehandlungsgebots.

Die Regelung in § 7 FAG verstoße bereits gegen den Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Aus der Norm, die eine Angemessenheit bei der Mindestausstattung anordne, ergebe sich nicht im Ansatz, wie die zu fordernde Angemessenheitsprüfung vorzunehmen sei. Erst die Gesetzesbegründung gebe darüber Aufschluss, dass hierzu nach der Vorstellung des Gesetzgebers ein Korridorverfahren angewendet

werde solle. Diese Regelungsform erfülle nicht die durch den Staatsgerichtshof in seiner Alsfeld-Entscheidung entwickelten Anforderungen, wonach der zu berücksichtigende Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln und ein transparentes System der Finanzverteilung zu schaffen sei.

Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den Rückgriff des Gesetzgebers auf die Einnahmen und Ausgaben der amtlichen Jahresrechnungsstatistik bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs. Denn dieser stelle nur auf die IST-Ausgaben ab und erfasse dadurch auch unwirtschaftliche und nicht erforderliche Ausgaben der Kommunen als notwendige Bedarfe, nicht getätigte, tatsächlich aber erforderliche Ausgaben (etwa Investitionen und Instandhaltungsausgaben bei Schulen, Krankenhäusern, Brücken und Straßen) hingegen nicht. Diese Problematik habe der Gesetzgeber zwar gesehen und daher in § 7 Abs. 2 Satz 2 FAG eine Angemessenheitsprüfung vorgesehen, nach der die wirtschaftlich sparsam arbeitende Kommune den Maßstab bilden solle. Die Prüfung der Angemessenheit ergebe sich selbst aber wiederum nicht aus dem Gesetzestext, sondern müsse erst aus der Gesetzesbegründung erschlossen werden, wobei überdies systembedingt die Angemessenheitsprüfung im Ergebnis stets nur bedarfsmindernd, nicht aber bedarfserhöhend wirken könne.

Das für die Angemessenheitsprüfung i.S.d. § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene asymmetrische (Thüringer) Korridorverfahren benachteilige Städte wie die Antragstellerin zu 18. systematisch, da deren überdurchschnittliche Ausgabenlast, die aus der Bevölkerungsstruktur, ihrem Metropolenstatus und ihrer Stellung als Zentrum der Region folge, in dem Verfahren nicht ausreichend abgebildet und ihr tatsächlicher Finanzbedarf daher nicht realitätsgerecht erfasst werde. Überdurchschnittliche Ausgaben fielen aus der Berechnung der Mindestausstattung heraus und würden nicht als Bedarf der Antragstellerin anerkannt. Die Mindestausstattung der hessischen Kommunen – und insbesondere der Antragstellerin zu 18. – werde so künstlich niedrig gerechnet. Die über den Stabilitätsansatz erfolgten Zahlungen stellten hierfür keine hinreichende Kompensation dar, da auf diese Zahlungen kein Anspruch bestehe und sie jederzeit gekürzt werden könnten.

Die Antragstellerin erleide durch das vom Gesetzgeber gewählte Finanzausstattungsmodell besonders hohe Verteilungsverluste, obwohl sie als Metropole eine wesentlich stärkere Ausgabenlast zu tragen habe als andere kreisfreie Städte und ein breites Angebot für die Bewohnerinnen und Bewohner des Umlandes finanziere.

Weiterhin gebe es für die in der Gesetzesbegründung gesetzten Korridor Grenzen weder finanzwissenschaftlich nachvollziehbare noch rechtlich systemgerechte Gründe. Sie folgten vielmehr rein politischem Belieben, ihre Setzung sei daher letztlich willkürlich. Der Gesetzgeber habe die gesetzlichen Regelungen aus Thüringen übernommen. Dort bestehe aber eine andere Lage, weil insbesondere keine Gemeinde Thüringens eine Metropolenstellung einnehme. Das übernommene Korridormodell habe also von Verfassungs wegen an hessische Verhältnisse unter besonderer Berücksichtigung der Sonderrolle der Antragstellerin zu 18. angepasst werden müssen. Eine Homogenität kreisfreier Städte, wie sie die Gesetzesbegründung unterstelle, existiere in Hessen nicht.

Die Angemessenheitsprüfung weise in diesem Zusammenhang weitere statistisch-methodische Mängel auf, da die Gruppe der kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 FAG) nur aus fünf Städten gebildet werde. Dies stelle statistisch betrachtet eine zu kleine Grundgesamtheit dar, so dass es bei finanzwissenschaftlicher Betrachtung an Robustheit, Zeitstabilität und Vergleichbarkeit der Datengrundlage mangle. Untergruppen seien nicht

gebildet worden, obwohl die Unterschiede in der Gruppe der kreisfreien Städte gerade aufgrund der Größe der Antragstellerin besonders ins Gewicht fielen. Da die solcherart ermittelten Zahlen statistisch nicht belastbar seien, könnten sie auch keine Grundlage eines gerechten, transparenten und rational ermittelten Bedarfs für den kommunalen Finanzausgleich bilden.

Es bestünden weiterhin Verzerrungen bei der Bedarfsberechnung durch das Korridormodell aufgrund fehlender Berücksichtigung temporärer Investitionsunterschiede. Diese würden nach dem Korridormodell im Ergebnis als unwirtschaftliches Verhalten bewertet, das nicht in die Bedarfsermittlung einfließe. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht könne aber aus dem Investitionsvolumen kein Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit einer Investition gezogen werden. Die Antragstellerin sei als Metropole mit hohen Investitionsausgaben hiervon besonders hart getroffen.

Verzerrungen des kommunalen Finanzbedarfs rührten auch daher, dass Vermögensveräußerungen einzelner Kommunen bedarfsmindernd berücksichtigt würden. Damit würden im Rahmen des Korridormodells der gewogene Durchschnitt im betroffenen Produktbereich abgesenkt und überdurchschnittliche Defizite anderer kreisfreier Städte noch stärker abgeschnitten.

Die gesetzliche Regelung berücksichtige systemwidrig Buchungsdifferenzen in den jeweiligen kreisfreien Städten nicht, was zu einer Unter- bzw. Überzeichnung kommunaler Defizite führe.

Sonderzuweisungen des Landes an einzelne Kommunen (etwa im Bereich Kultur, Soziales und Schulträgeraufgaben) führten zu einer Absenkung des Defizits mit der Folge der Absenkung des gruppenspezifischen Durchschnittsbetrages für den Bedarf insgesamt. Damit werde ein Defizit von Kommunen, die keine Finanzleistungen des Landes erhielten, als überdurchschnittlich eingeordnet und der Finanzbedarf hierfür aberkannt. Dieses Ergebnis der Bedarfsermittlung sei ungerecht und irrational, da Kommunen mit einem aufgrund fehlender Landeszuweisungen höheren Defizit nicht unwirtschaftlich handelten.

Eine Verzerrung trete auch aufgrund der systemwidrigen Berücksichtigung von Kreditaufnahmen als Einzahlungen und Tilgungsleistungen als Auszahlungen auf.

Schließlich sei die Beschränkung der Angemessenheitsprüfung auf pflichtige Aufgaben nicht systemgerecht. Denn sie führe zu einer sachlich nicht begründeten Ungleichbehandlung von Ausgaben im Bereich der pflichtigen Aufgaben gegenüber Ausgaben im Bereich der freiwilligen Aufgaben, welche ohne weitere Angemessenheitsprüfung vollständig anerkannt würden.

Darüber hinaus verletze es die Antragstellerin in ihrem Anspruch auf kommunale Gleichbehandlung, wenn ihr das Gesetz in § 25 Abs. 2 FAG mit einem Hauptansatz von 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl einen Metropolenzuschlag von nur zehn Prozent zuerkenne. Der Gesetzgeber erkenne damit zwar die Sonderrolle der Antragstellerin an. Die Höhe des Zuschlags sei jedoch politisch willkürlich gewählt, beruhe nicht auf einer Ermittlung des tatsächlichen Mehrbedarfs als Metropole und sei weder in der Gesetzesbegründung noch in anderen Unterlagen näher erläutert. Neben diesem Begründungsdefizit sei auch die Höhe selbst verfassungswidrig, wie das durch die Antragstellerin vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten zeige. Danach müsse der Metropolenzuschlag jedenfalls 26 Prozent, bei systemgerechtem Abstellen auf die Bedarfsrelationen, die aus dem Sal-

do der bereinigten Aus- und Einzahlungen vor Anwendung des Korridorverfahrens resultierten, sogar 52 Prozent betragen. Eine ordnungsgemäße Ermittlung des Mehrbedarfs sei dem Gesetzgeber auch möglich gewesen, wie der Seitenblick auf die Regelung in § 9 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes und die dortige Ermittlung des Sonderbedarfs von Stadtstaaten, die bereits Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht gewesen seien, zeige.

Die Antragstellerin zu 18. hat ein finanzwissenschaftliches Gutachten vorgelegt, auf das sie sich bezieht.

Die Antragstellerin zu 18. beantragt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass § 7 Abs. 2 und § 25 Abs. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl. I S. 298) die Antragstellerin in ihrem Recht der Selbstverwaltung aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen verletzt.

IV.

Der Antragsgegner – das Land Hessen – hält sämtliche kommunale Grundrechtsklagen für unzulässig. Es fehle an der Darlegung der Antragsbefugnis der Antragstellerinnen. Für die Darlegung einer Rechtsverletzung reiche es nicht, lediglich Angaben zum Gesamtumfang der Finanzausstattung, zur Haushaltslage sowie dazu zu machen, inwiefern sich diese Daten durch die angegriffenen Vorschriften konkret verschlechterten. Vielmehr hätten die Antragstellerinnen auch plausibel darlegen müssen, dass sie aufgrund der beanstandeten Neuregelungen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen oder im erforderlichen Mindestmaß erfüllen könnten. Dies hätten sie insgesamt nicht getan.

Überdies griffen aber auch die einzelnen Rügen in der Sache nicht durch.

Die Regelung der Art und Weise der Finanzbedarfsermittlung des Finanzausgleichsgesetzes sei verfassungskonform. Der Gesetzgeber habe sich im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums bei der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes an die Vorgaben des Staatsgerichtshofs gehalten.

Die Heranziehung von IST-Zahlen zur Ermittlung kommunaler Bedarfe sei vom Staatsgerichtshof ausdrücklich als zulässig angesehen worden. Sie bilde finanzwissenschaftlich anerkanntermaßen eine sachgerechte sowie realitätsnahe Möglichkeit, kommunale Finanzbedarfe verlässlich zu ermitteln. Die Bedarfsermittlung lasse insbesondere nicht in unzulässiger Weise unterbliebene Investitionen unberücksichtigt. Der Gesetzgeber müsse bei der Bedarfsermittlung darauf vertrauen dürfen, dass die Kommunen ihre Aufgaben sachgerecht erfüllten und die hierfür erforderlichen Investitionen tätigten. Wollte er ermitteln, ob erforderliche Investitionen in den Kommunen unterlassen worden seien, wäre er gezwungen, im Einzelfall zu beurteilen, ob angebliche Investitionsstaus solche Maßnahmen betreffen, die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung überhaupt erforderlich seien. Eine solche Einzelfallprüfung habe der Staatsgerichtshof gerade nicht gefordert. Schließlich deute die Entwicklung der Kassenkreditbestände der hessischen Kommunen darauf hin, dass Investitionen aus Geldmangel nicht unterlassen worden seien. Diese Kreditaufnahmen fänden bei der Bedarfsermittlung auch Berücksichtigung. Ob Kassenkredite rechtmäßig für Investitionen hätten verwendet werden dürfen, spiele für

die Frage der Bestimmung des wirtschaftlichen Bedarfs aufgrund tatsächlicher Ausgaben keine Rolle. Der Rückschluss, eine hohe Verschuldung beruhe auf einer fehlenden Bedarfsausstattung, sei unzulässig. Eine besondere Begründungspflicht der Verwendung von IST-Zahlen treffe den Gesetzgeber nicht, da der Staatsgerichtshof sie ausdrücklich als zulässig angesehen habe. Ungeachtet dessen sei dieser Punkt ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien im Gesetzgebungsverfahren hinreichend berücksichtigt worden.

Die Angemessenheitsprüfung durch das Korridorverfahren sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Gesetzgeber dürfe bei der Einschätzung von Bedarfen pauschalieren, so dass die fehlende Berücksichtigung von Defizitwerten über den Korridorobergrenzen hinzunehmen sei. Dies sei auch nicht willkürlich, sondern aus finanzwissenschaftlicher Perspektive geboten, um Fehlanreize zu vermeiden. Es existiere auch nicht ein einziges allein richtiges Verfahren der Finanzbedarfsfeststellung, sondern es gebe nur Methoden einer möglichst realitätsgerechten Ermittlung. Gerade bei der Wahl eines geeigneten Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodells stehe dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu.

Die von den Antragstellerinnen gerügte asymmetrische Ausgestaltung des Korridorverfahrens trage dazu bei, dass eine Orientierung an sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen erfolge. Diese Zielsetzung sei verfassungsrechtlich zulässig und vom Staatsgerichtshof ausdrücklich anerkannt. Der Gesetzgeber habe auch zusätzliche Sicherungsmechanismen eingebaut. So lägen der Bedarfsermittlung stets Durchschnittswerte der letzten drei veröffentlichten Jahresrechnungsstatistiken zu Grunde, was zu einer erheblichen Glättung von Defizitwerten führe. Im Ergebnis lägen die durch das Korridorverfahren abgeschnittenen Defizite insgesamt niedriger als noch im Gesetzgebungsverfahren prognostiziert. Sie würden zudem im Ergebnis durch die Anerkennung von Sonderbedarfen zu einem erheblichen Teil kompensiert.

Die gesetzliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs, insbesondere der Angemessenheitsprüfung, verletze nicht den Bestimmtheitsgrundsatz, da sich dem Gesetz die für die Abwägungsentscheidung wesentlichen Kriterien entnehmen ließen, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe verfassungsrechtlich und rechtsmethodisch anerkannt sei und die ausführliche Gesetzesbegründung für hinreichende Transparenz bei der Rechtsanwendung Sorge.

Die Abundanzumlage sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und verfolge einen zulässigen Zweck, da sie entsprechend dem Gedanken der interkommunalen Solidarität Unterschiede in der finanziellen Ausstattung der Kommunen in deren soziologischer, ökonomischer und geographischer Verschiedenheit ausgleiche. Dass sie nur besonders finanzstarken Gemeinden auferlegt werde, bilde einen hinlänglichen Sachgrund für eine Differenzierung. Die Gefahr einer Übernivellierung oder gar einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge bestehe nicht, da die Umlage nur einen Teil der abundanten Steuerkraft abschöpfe.

Auch der Einsatz nivellierter Hebesätze sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Abschöpfung auf Grundlage potentieller Steueraufkommen sei nicht nur systemgerecht, sondern entspreche auch dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Denn der kommunale Finanzausgleich werde so von Entscheidungen der einzelnen Gemeinde über ihre jeweilige Hebesatzhöhe teilweise abgekoppelt und eine Hebesatzgestaltung zu Las-

ten Dritter verhindert. Der Staatsgerichtshof habe auch ausdrücklich zugelassen, dass Einnahmepotentiale berücksichtigt würden.

Ob die Abundanzumlage gegen das Hebesatzrecht des Grundgesetzes verstoße, gehöre schon nicht zum Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs. Überdies lasse die Solidaritätsumlage das Hebesatzrecht der Antragstellerin rechtlich unberührt.

Schließlich begegne auch die Einwohnergewichtung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn dem Vortrag der Antragstellerinnen zu 1.-17. lasse sich bereits nicht entnehmen, in welcher Hinsicht die konkrete Ausgestaltung der Einwohnergewichtung dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht und dem Finanzausstattungsanspruch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden widerspräche. Das Gesetz nehme auch keine pauschale Erhöhung des Einwohnerwerts nach Gemeindegrößen vor, sondern knüpfe an die landesplanerische Funktion der Kommunen an und gewichte ihren sich daraus ergebenden Bedarf mit ausdifferenzierten Veredlungsfaktoren. Die Antragschrift setze sich damit nicht auseinander.

Eine systematische Benachteiligung gerade der Antragstellerin zu 18. wegen vermeintlich überdurchschnittlicher Aufgaben- und Ausgabenbelastungen erfolge durch das Korridorverfahren nicht. Zunächst blieben überdurchschnittlich hohe Ausgaben der Antragstellerin zu 18. im Korridorverfahren tatsächlich nicht unberücksichtigt, sondern erhöhten systembedingt die Obergrenze des Korridorbereichs. Entgegen ihrer Rüge komme ihr dabei gerade die geringe Größe ihrer Vergleichsgruppe zu Gute, da sich Ausgaben eines Gruppenmitglieds bei geringer Gruppengröße stärker auf das Gesamtdefizit auswirkten. Ihre Rüge methodischer Mängel gehe insoweit ins Leere.

Überdies sei die finanzielle Beanspruchung der Antragstellerin zu 18. im Verhältnis zu den anderen kreisfreien Städten keinesfalls als übermäßig einzuschätzen; den von ihr angeführten Belastungen durch Pendler sowie durch das Einwohnerwachstum stünden positive Effekte für ihren Finanzhaushalt wie etwa eine stärkere Wertschöpfung im Stadtgebiet, höhere Mittelzuweisungen aus dem Finanzausgleich aufgrund Einwohnerstärke sowie höhere Steuereinnahmen als Wirtschaftsstandort gegenüber. Dies relativiere ihre vorgebliche Sonderbelastung deutlich.

Im Gesetzgebungsverfahren sei untersucht worden, ob sich für die Antragstellerin zu 18. Besonderheiten in der Aufgabenerfüllung ergeben hätten. Tatsächlich sei dies aber nicht der Fall, ihre Aufgabenstruktur sei vielmehr mit derjenigen der anderen kreisfreien Städte, in deren Gruppe sie eingeordnet sei, identisch. Dass ihre Ausgaben pro Einwohner höher lägen als bei den übrigen kreisfreien Städten, lasse keinen zwingenden Schluss auf einen höheren Bedarf zu, sondern könne auch an einem anderen Ausgabeverhalten liegen. Mit dem Metropolenzuschlag habe der Gesetzgeber die Antragstellerin privilegiert; eine Anerkennung eines nachgewiesenen Metropolenbedarfs liege darin nicht.

Der Antragsgegner hat im Verfahren der Antragstellerin zu 18. ein finanzwissenschaftliches Gutachten vorgelegt, auf das er sich bezieht.

Der Antragsgegner beantragt,

die Grundrechtsklagen zurückzuweisen.

V.

Die Landesanwältin erachtet die Grundrechtsklagen der 17 kreisangehörigen Städte und Gemeinden als unzulässig, da sie eine relevante Beeinträchtigung ihrer kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch die angegriffenen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht ausreichend dargelegt hätten.

Dies gelte zu einem überwiegenden Teil auch für die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18.

Diese Grundrechtsklage sei aber zulässig und begründet, soweit die Antragstellerin zu 18. einen Verstoß des sog. Metropolenzuschlags nach § 25 Abs. 2 FAG gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot rüge. Der Gesetzgeber habe insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründungspflicht im Gesetzgebungsverfahren nicht genügt. Weder dem Finanzausgleichsgesetz noch der Gesetzesbegründung lasse sich entnehmen, wie durch die in § 25 Abs. 2 FAG genannte Zahl von 110 Prozent gerade der Mehrbedarf der Antragstellerin abgebildet werden könne. Dem Gesetzgeber oblägen jedoch auch nach dem Alsfeld-Urteil besondere Begründungspflichten.

Darüber hinaus erachtet die Landesanwältin die Datenbasis in Form von IST-Zahlen als in der Sache nicht verfassungskonform, wenn sie auch die Grundrechtsklagen insoweit mangels ausreichender Darlegung einer konkreten Aufgabenbeeinträchtigung der Kommunen für unzulässig hält. Die IST-Zahlen wiedergebenden Statistiken erfassten diejenigen Ausgaben nämlich nicht, die eine Gemeinde aufgrund nicht vorhandener Finanzmittel in der Vergangenheit nicht getätigt habe, obwohl sie diese hätte tätigen müssen. Der Staatsgerichtshof habe zwar eine Bedarfsermittlung aufgrund vergangenheitsbezogener Zahlen gestattet, dem Gesetzgeber aber aufgegeben, diese zu bewerten. Der Gesetzgeber habe ungeprüft gelassen, ob und welche Ausgaben möglicherweise in den Statistiken unberücksichtigt geblieben seien. Soweit der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren unter Vorlage eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens das Problem der Unterschätzung des kommunalen Bedarfs benenne und ausführe, eine Unterschätzung aufgrund nicht getätigter Ausgaben scheine für die hessischen Kommunen aufgrund der Entwicklung ihrer hohen Kassenkreditbestände wenig plausibel, möge dies zutreffen. Ein Nachschieben von Gründen sei nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs aber nicht zulässig.

Die Landesanwältin beantragt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass § 25 Abs. 2 FAG die Antragstellerin in dem Verfahren P.St. 2627 in ihrem durch Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 der Hessischen Verfassung garantierten Selbstverwaltungsrecht verletzt und deshalb verfassungswidrig ist, und im Übrigen die Klagen zurückzuweisen.

VI.

Der Hessische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

B

Die kommunalen Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. sind unzulässig (I.). Die kommunale Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist zulässig, aber unbegründet (II.).

I.

Die Antragstellerinnen zu 1.-17. haben ihre Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht in einer Weise dargelegt, die einen Verfassungsverstoß möglich erscheinen lässt.

1. Nach § 46 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - können Gemeinden und Gemeindeverbände die Grundrechtsklage mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletze.

Die Zulässigkeit setzt die Behauptung voraus, dass Landesrecht die Vorschriften der Hessischen Verfassung betreffend das Recht der Selbstverwaltung verletze. Gemäß § 43 Abs. 2 StGHG muss eine Antragstellerin dazu diejenigen Tatsachen vortragen, aus denen sich plausibel die Möglichkeit einer Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts ergibt.

- Siehe nur StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [751] = juris, Rn. 56; näher zur uneinheitlichen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte Schmitt, LKRZ 2013, 370 ff. -

Danach sind die Antragstellerinnen zum einen antragsbefugt, wenn sie substantiiert darlegen, dass sie trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Einsparpotentiale nicht mehr in der Lage sind, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

- Vgl. BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 41 -

Es kann offen bleiben, ob es insoweit genügt, dass eine antragstellende Gemeinde nur ihre eigene finanzielle Notlage darlegt, oder ob es darüber hinaus erforderlich ist, dass auch andere Gemeinden in vergleichbarer Weise betroffen sind.

- Vgl. dazu StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 75, 83; Lange, DVBl. 2015, 457 [458 mit Fn. 11] -

Die Antragstellerinnen sind zum anderen antragsbefugt, wenn sie substantiiert darlegen, dass das vom Gesetzgeber gewählte kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist. Diese Darlegung erfordert prinzipiell eine umfassende Aufbereitung der verfassungsrechtlichen und ggf. auch der einfachrechtlichen Rechtslage. Hierzu gehört auch eine angemessene Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung.

- Vgl. zur Verfassungsbeschwerde BVerfG, Beschluss vom 15.12.1999 - 1 BvR 1904/95 u. a. -, BVerfGE 101, 331 [346] = juris, Rn. 64; Urteil vom 10.06.2009 - 1 BvR 706 u. a. -, BVerfGE 123, 186 [234] = juris, Rn. 152; Beschluss vom 21.06.2016 - 2 BvR 637/09 -, BVerfGE 142, 234 Rn. 28; Beschluss vom 24.07.2018 - 2 BvR 1961/09 -, NJW 2018, 3374 Rn. 23 -

Betrifft die Grundrechtsklage, wie hier, ein vom Gesetzgeber entworfenes Gesamtkonzept, verlangt das Substantiierungserfordernis auch eine umfassende Aufbereitung und Auswertung der Gesetzesmaterialien.

- Vgl. BVerfG (K), Beschluss vom 02.04.2009 - 1 BvR 2405/06 -, juris, Rn. 2; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 92 Rn. 52 -

Dies gilt insbesondere, wenn mit der Grundrechtsklage ein Gesetz angegriffen wird, das (ausnahmsweise) einer besonderen gesetzgeberischen Begründung bedarf, die sich – wie hier entsprechend den Vorgaben des Staatsgerichtshofs – erst in den Gesetzesmaterialien finden lässt.

Die danach für die Antragsbefugnis geltenden Anforderungen hängen von Inhalt und Reichweite des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechts ab.

- Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 81 -

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 90 -

Dieser Finanzausstattungsanspruch verpflichtet das Land sicherzustellen, dass die Gemeinden finanziell in der Lage sind, sämtliche gesetzlichen Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die Gemeinden haben einen hierauf gerichteten Anspruch auf Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 96 -

Der kommunale Finanzausstattungsanspruch ist außerdem auf angemessene Teilhabe an der Finanzkraft des Landes Hessen gerichtet. Insoweit hängt der Finanzausstattungsanspruch von der Finanzkraft des Landes ab und geht grundsätzlich über den Anspruch auf Gewährleistung der Mindestausstattung hinaus.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 98; Lange, DVBl. 2015, 457 [460 ff.] -

Eine exakte Summe derjenigen Finanzmittel, die für die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich sind, lässt sich der Verfassung nicht entnehmen. Dies gilt erst recht für diejenigen Mittel, die zur Erfüllung des Anspruchs auf angemessene Teilhabe an der Finanzkraft des Landes bereitgestellt werden müssen. Schon die Bestimmung der kommunalen Pflichtaufgaben in Abgrenzung zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist sehr aufwändig und streitanfällig.

- Vgl. Lange, DVBl. 2015, 457 [458 f.] -

Noch schwieriger ist die Ermittlung derjenigen Mittel, die zur Erfüllung einer bestimmten Pflichtaufgabe erforderlich sind. Insoweit existieren keine bezifferbaren einfach- oder verfassungsrechtlichen Vorgaben. Bei der Ermittlung der für die Sicherstellung der Mindestausstattung erforderlichen Finanzmittel hat der Gesetzgeber daher einen weiten Entscheidungsspielraum. Gleiches gilt für die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 105 -

d. h. insbesondere auch die Auswahl des konkret zur Berechnung und Bemessung anzuwendenden Modells der Mittelverteilung.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108 -

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt jedoch ein Anspruch der Gemeinden, dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nachvollziehbar und vertretbar ermittelt

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [753] = juris, Rn. 111 ff. -

und für den kommunalen Finanzausgleich ein transparentes und vertretbares Verteilungsmodell vorsieht.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108, 110 -

Denn wenn der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht erfüllt, werden den Gemeinden möglicherweise Mittel vorenthalten, die ihnen von Verfassungen wegen zustehen.

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 75 -

Wegen des weiten gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht allerdings nur dann verletzt, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell eindeutig fehlerhaft ist.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108 -

Ein solcher Fehler muss von den Antragstellerinnen substantiiert dargelegt werden.

2. Diesen Anforderungen genügen die Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht.

a) Die Antragstellerinnen legen nicht dar, dass sie aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage seien, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen. Die von ihnen genannten Beeinträchtigungen in der Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben belegen kein strukturelles Defizit.

b) Die von den Antragstellerinnen gegen die Bedarfsermittlung und das zur Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG angewandte Korridormodell erhobenen Einwände legen auch die Möglichkeit einer Überschreitung des gesetzgeberischen Ermessensspielraums nicht hinreichend substantiiert dar.

aa) Die Behauptung der Antragstellerinnen zu 1.-17., mit dem Korridormodell stelle der Gesetzgeber eine Vermutung unwirtschaftlichen Verhaltens der Gemeinden auf, lässt nicht erkennen, inwieweit diese Bewertung – selbst wenn sie zuträfe – verfassungsrechtlich relevant sein sollte.

Auch aus dem Umstand, dass das Gesamtdefizit einer Gruppe gesenkt wird, wenn Gemeinden besonders wirtschaftlich und sparsam arbeiten, lässt sich eine Verfassungswidrigkeit des Modells nicht ableiten. Wenn die Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang anführen, dass aufgrund dieses Effektes „für wirtschaftliches Verhalten keine Pluspunkte“ der Kommune zu erzielen seien, ist dies unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unbeachtlich, da die Bedarfsberechnung nicht auf die Prämierung wirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen zielt.

bb) Der Einwand der Antragstellerinnen, dass das Korridormodell Investitionen der Kommunen nicht als Bedarfe berücksichtige, ist in dieser Form bereits sachlich eindeutig nicht zutreffend. Investitionen erhöhen nach dem System das Durchschnittsdefizit und wirken sich daher im Korridormodell bedarfssteigernd aus. Die Einordnung in Gruppen bedingt zwar, dass sich ein Investitionsverhalten von Mitgliedern der Gruppe auf andere Gruppenmitglieder auswirkt, da es Einfluss auf das Gesamtgruppendefizit hat. Dies ist jedoch zum einen ein Effekt, der aus der vom Staatsgerichtshof zugelassenen Pauschalierung folgt, die keine konkrete Ermittlung der Investitionen einzelner Gemeinden verlangt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159 -

Zum anderen hat der Gesetzgeber in seinem System Vorkehrungen getroffen, die diesen Effekt abmildern. Denn aufgrund der Berechnung der Defizite aus Daten eines Dreijahreszeitraums (§ 3 Abs. 2 FAG) wirken sich mögliche Investitionsunterschiede weniger gravierend aus. Zudem hat der Gesetzgeber Gruppen und Untergruppen mit vergleichbaren Strukturen und Aufgaben gebildet, bei denen ein ähnliches Investitionsvolumen und -bedürfnis zu erwarten ist. Mit diesen Gesichtspunkten setzen sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht auseinander.

cc) Die Rüge der Antragstellerinnen, der Berechnungsansatz des Gesetzes lasse Standardelemente der Statistik außer Acht, lässt einen Verfassungsverstoß nicht erkennen.

Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich vor dem Hintergrund des Gebotes des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, die Gemeinden mit den für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen bzw. angemessenen Mitteln auszustatten, konkret ausgestaltet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [752] = juris, Rn. 105; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 21.05.1968 - 2 BvL 2/61 -, BVerfGE 26, 353

[369] = juris, Rn. 49; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 68 -

Weder ist von ihm dabei die bestmögliche und gerechteste Lösung noch eine notwendige oder gar unabweisbare Regelung gefordert. Er muss sich auf eine sachlich nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen können.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 68; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rn. 63; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rn. 94 -

Dass der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht erfüllt habe, legen die Antragstellerinnen mit ihrer Rüge statistischer Mängel nicht im Ansatz dar.

Die Antragstellerinnen führen nicht aus, was sie unter „Berechnungsansatz“ überhaupt verstehen, welche konkreten Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes oder welche Mechanismen des Finanzausgleichssystems durch vermeintliche statistische Mängel überhaupt betroffen sein sollen. Auch legen sie nicht dar, in welcher Art und Weise die von ihnen genannten Methoden der „Regressionsanalyse“ oder „Korrelationsberechnungen“ – deren Anwendung sie wohl für geboten halten – in ein System des Finanzausgleichs einzubinden gewesen wären und welche Folgen deren Anwendung ergeben hätte, die für eine verfassungsrechtliche Bewertung anhand des oben genannten Maßstabes von Bedeutung hätte sein können. Dabei mangelt es dem Vortrag auch daran, dass die Antragstellerinnen Wirkweise und Funktion einer „Regressionsanalyse“ und „Korrelationsberechnung“ nicht näher darstellen.

dd) Aus den genannten Gründen zeigt auch die Rüge, „regionale und sozioökonomische Kriterien“ seien bei der Bedarfsbestimmung außer Acht gelassen worden, nicht die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes auf.

Eine Beurteilung, ob solche Kriterien bei der Bedarfsbestimmung überhaupt berücksichtigt werden müssen, hätte vorausgesetzt, dass die Antragstellerinnen zu 1.-17. diese von ihnen eingebrachten Kriterien näher definiert hätten.

- Vgl. StGH, Beschluss vom 11.11.2015 - P.St. 2460 -, juris, Rn. 71 -

Dies haben die Antragstellerinnen nicht getan. Zudem arbeiten sie nicht heraus, inwieweit sich solche Kriterien in einer Art und Weise auf die Bedarfsermittlung auswirken könnten, dass sie vom Gesetzgeber selbst unter Berücksichtigung des dargestellten Gestaltungsspielraums hätten berücksichtigt werden müssen.

c) Soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. gegen die Verwendung der Einwohnerzahl als Bezugsgröße des Finanzausgleichsgesetzes wenden, fehlt es ebenfalls an einer hinreichenden Substantiierung eines Verfassungsverstoßes. Denn weder trifft es in der Sache zu, dass die Einwohnerzahl die vorliegend einzige Bezugsgröße für die Bedarfsbemessung der Gemeinden darstellt (aa), noch legen die Antragstellerinnen hinsichtlich der unterschiedlichen Gewichtung der Einwohnerzahl beim Hauptansatz nach § 19 FAG für Schlüsselzuweisungen kreisangehöriger Gemeinden eine mögliche Verfassungswidrigkeit dar (bb). Vielmehr lässt ihr Vortrag wesentliche Gesichtspunkte des Gesetzes und der gesetzgeberischen Entscheidung außer Acht.

aa) Die Antragstellerinnen legen mit ihrer Rüge, die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers sei überschritten, da er die Einwohnerzahl zum alleinigen Bemessungskriterium erhoben habe, die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht dar. Denn der Antragschrift ist keine nähere Begründung zu entnehmen, warum eine alleinige Anknüpfung an die Einwohnerzahl als Bemessungsfaktor vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zustehenden Spielraums bei der Ausgestaltung finanzausgleichsrechtlicher Regelungen verfassungsrechtlich unzulässig sein sollte.

Ungeachtet dessen ist der Vortrag der Antragstellerinnen, die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune bilde im vorliegenden Modell den alleinigen Bemessungsfaktor, bereits sachlich ersichtlich unzutreffend. Vielmehr hat der Gesetzgeber die sog. Einwohnerveredelung nur als weiteres Differenzierungskriterium gewählt; er kommt damit dem von den Antragstellerinnen postulierten Erfordernis einer Berücksichtigung von über den regulären Finanzbedarf hinausgehenden Bedarfen gerade in Form der Sonderbedarfsregelungen nach.

Hiermit setzen sich die Antragstellerinnen nicht auseinander.

bb) Soweit die Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang rügen, dass der Rückgriff des Gesetzgebers auf das Prinzip der Einwohnerveredelung als zentraler Parameter im vertikalen Finanzausgleich fragwürdig sei, belegt auch dies einen Verfassungsverstoß nicht.

Der Vortrag der Antragstellerinnen zu 1.-17. besteht insoweit vornehmlich aus einer wörtlichen Zitierung von Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte, ohne dass die dort geäußerten Bedenken aber im Einzelnen durch die Antragstellerinnen auf das durch den hessischen Gesetzgeber geschaffene Finanzausgleichsgesetz übertragen werden. Dies wäre insbesondere deshalb erforderlich gewesen, da der hessische Gesetzgeber kein Modell einer einfachen Progression nach pauschalen Veredlungsfaktoren bei steigender Bevölkerungszahl gewählt hat, sondern nach einem differenzierteren Modell vorgeht, das er in der Gesetzesbegründung erläutert.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

Hiermit setzen sich die Antragstellerinnen jedoch weder auseinander noch begründen sie, warum dieses Modell den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 137 Abs. 5 HV an ein gerechtes, transparentes und rationales System der Finanzverteilung

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 118, 120 -

nicht genügen soll.

d) Soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. ferner gegen die Ermittlung der Steuerkraftzahl der Kommunen auf der Grundlage nivellierter (fiktiver) Hebesätze nach § 21 FAG als solche bzw. im Zusammenspiel mit der im Rahmen der Bedarfsermittlung durchzuführenden Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 FAG wenden, zeigt ihr Vortrag nicht die Möglichkeit einer Verfassungswidrigkeit auf.

aa) Die Verfassungsmäßigkeit der Anwendung nivellierter Hebesätze bei der Bedarfsbestimmung ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt. Die Antragstel-

lerinnen stellen sie mit ihrem Vortrag im Grunde selbst nicht in Abrede. Vielmehr führen sie – aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bekannte – Gesichtspunkte auf, aus denen sich eine sachliche Vertretbarkeit der Anwendung solcher Hebesätze gerade ergibt.

Der Staatsgerichtshof hat es ausdrücklich als zulässig erachtet, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht nur (tatsächliche) Einnahmen, sondern auch (hypothetische) Einnahmepotentiale berücksichtigt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 -

Die Verwendung nivellierter Hebesätze ist eine Möglichkeit, solche Potentiale zu erfassen. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass zwar das Land die Letztverantwortung für die Finanzausstattung der Kommune trägt,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [752] = juris, Rn. 94; BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 u.a. -, BVerfGE 86, 148 [218 f.] = juris, Rn. 272 -

die Kommunen jedoch ihre eigenen Einnahmequellen ebenso angemessen auszuschöpfen haben.

- VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 110; VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rn. 120; für die Zulässigkeit nivellierter Hebesätze auch BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 17; vgl. auch BVerfG (K), Beschluss vom 09.03.2007 - 2 BvR 2215/01 -, juris, Rn. 30 -

Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze entspricht dabei dem Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht und eine Gestaltung der Hebesätze zu Lasten Dritter bei gleichzeitiger Achtung der kommunalen Hebesatzautonomie verhindert.

- VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - VerfGH 1/14 -, juris, Rn. 144; VerfG Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - 28/98 -, juris, Rn. 103; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 06.07.1993 - 9/92 -, juris, Rn. 52 -

Der Gesetzgeber wollte die gesetzliche Regelung gegen eine „Strategieanfälligkeit“ des Finanzausgleichssystems abschirmen,

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

die darin bestehen kann, dass sich Kommunen durch besonders niedrige Hebesätze selbst „bedürftig machen“, um entweder Leistungen aus Landesmitteln zu erhalten oder einer Umlage zu entgehen.

- Zu letzterem Aspekt LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - 5/15 -, juris, Rn. 152; Droege, NWVBl. 2013, 41 [42] -

Dass der Gesetzgeber mit dieser Grundentscheidung den Boden eines gerechten und vertretbaren Finanzausgleichssystems verlassen hätte, legen die Antragstellerinnen

zu 1.-17. nicht dar. Vielmehr stellen sie in ihren Antragsschriften selbst fest, dass nach „überwiegender Ansicht ohne die Normierung von Nivellierungssätzen der gebietskörperschaftliche Wille zur Steigerung kommunaler Einnahmen konterkariert“ würde.

bb) Eine andere Bewertung rechtfertigt auch nicht die Behauptung der Antragstellerinnen, das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebiete eine Stufung der Hebesätze nach Einwohnerzahlen.

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot enthält ein Verbot sachwidriger Benachteiligungen oder Bevorzugen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände.

- BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [393] = juris, Rn. 99 f.; Mehde, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 67. Lieferung 2012, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173 -

Die Länder sind danach grundsätzlich verpflichtet, ihre Kommunen gleich zu behandeln. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Kriterien vor der Verfassung Bestand haben können, d. h. diese nicht willkürlich sind. Die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Maßstäbe können auf ihre Widerspruchsfreiheit und die Gründe für ein mögliches Abweichen hiervon auf ihre verfassungsrechtliche Validität überprüft werden. In diesem Sinne kann man auch von einem Gebot der Systemgerechtigkeit bei der Ausgestaltung sprechen.

- StGH, Urteil vom 9.5.2018 - P.St. 2670 e. A. -, StAnz. 2018, 717 [721] = juris, Rn. 75 f. m. w. N. -

Tragfähige Gründe, unter welchen Gesichtspunkten sich die Entscheidung des Gesetzgebers, die fiktiven Hebesätze nicht nach weiteren Kriterien zu differenzieren, als in diesem Sinne sachlich unvertretbar erweisen sollte, nennen die Antragstellerinnen nicht.

Die Antragstellerinnen tragen auch nicht vor, wie eine konkrete Staffelung auszugestalten wäre, die – im Unterschied zu den angegriffenen Regelungen – ihrem Verständnis nach dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung eher entsprechen könnte. Dies wäre nicht zuletzt deshalb zwingend gewesen, da umstritten ist, ob überhaupt finanzwissenschaftlich akzeptierte und hinreichend handhabbare Methoden anderer Staffellungen existieren.

- Gegen eine Verpflichtung zur weiteren Differenzierung daher dezidiert LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 153 f.; zu Einzelheiten der finanzwissenschaftlichen Diskussion und Zweifelsfragen Droege, NWVBl. 2013, 41 [43] m.w.N. -

cc) Die Rüge der Antragstellerinnen zu 1.-17., der Einsatz fiktiver Hebesätze stelle in Kombination mit der Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 FAG einen systemwidrigen und nicht folgerichtigen Regelungsansatz dar, weil bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft jeweils allein zu Gunsten des Landes zunächst der kommunale Bedarf aufgrund der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG künstlich klein- und sodann die kommunale Einnahmesituation mittels fiktiver Hebesätze künstlich hochgerechnet werde, ist nicht hinreichend substantiiert.

Zu messen ist die Entscheidung des Gesetzgebers für ein System des kommunalen Finanzausgleichs an den durch den Staatsgerichtshof für Hessen aufgestellten verfas-

sungsrechtlichen Anforderungen, den durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarf der Kommunen nachvollziehbar zu ermitteln und ein gerechtes, transparentes und rationales System der Finanzverteilung zu schaffen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 118, 120 -

Dem genügt der Gesetzgeber, wenn er ein Modell wählt, das diesen Anforderungen des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV generell genügt, d. h. eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen generell sicherstellt. Die einzelne Gemeinde hat dabei einen Anspruch auf Teilhabe an der von Verfassungs wegen geforderten kommunalen Finanzausstattung.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 109 -

Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung ist daher entscheidend, ob das vom Gesetzgeber gewählte System den kommunalen Bedarf angemessen ermitteln kann. Dies stellen die Antragstellerinnen aber mit ihrem Vortrag, das Korridormodell kürze die Ausgaben der Gemeinden und der Ansatz nivellierter Hebesätze erhöhe ihre Einnahmen, schon nicht hinreichend in Frage. Denn diese Argumentation unterstellt, dass der behauptete Effekt einer gleichsam doppelten Benachteiligung der Kommunen stets oder zumindest ganz überwiegend auftritt. Dass aber überhaupt eine Korrelation zwischen der Höhe der (realen) Hebesätze einer Gemeinde und ihrem Ausgabeverhalten besteht, belegt der Vortrag der Antragstellerinnen nicht. Es liegt auch nicht auf der Hand, dass eine Kommune mit niedrigen Hebesätzen notwendigerweise oder sogar überwiegend von abschneidenden Effekten des Korridorverfahrens betroffen ist.

dd) Die Mängel in der Darlegung der Rüge eines Verfassungsverstoßes durch die Verwendung nivellierter Hebesätze in Kombination mit dem Korridormodell setzen sich bei der Rüge fort, die die Anwendung dieser Parameter für den horizontalen Finanzausgleich beanstandet. Denn insoweit nehmen die Antragstellerinnen lediglich Bezug auf ihren entsprechenden Vortrag zum vertikalen Finanzausgleich, bei dem aber die Bedenken, wie gezeigt, nicht durchgreifen.

3. Auch soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. gegen die Einführung einer Abundanzumlage in § 22 FAG wenden, fehlt ihrem Vortrag die substantiierte Darlegung der Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes.

a) Der Rüge, die Abundanzumlage verfolge einen verfassungswidrigen Zweck, da sie das Land als Primärverantwortlichen der Finanzausstattung der Kommunen entlaste, lässt sich schon nicht nachvollziehbar entnehmen, aus welchen rechtlichen Gesichtspunkten die Verfassungswidrigkeit der Abundanzumlage oder die Unzulässigkeit des mit der Umlage verfolgten Zwecks folgen sollen. Die Grundannahme des Vortrags, nach der das Land der Nutznießer der Umlage sei und seine eigene Finanzierungsverantwortung durch die Statuierung einer Umlagepflicht zu Lasten abundanter Gemeinden in verfassungswidriger Weise schmälere, entbehrt einer nachvollziehbaren Begründung. Tatsächlich liegt, was die Antragstellerinnen nicht in Abrede stellen, bei der Abundanzumlage gerade ein Fall vor, in dem die Abschöpfung kommunaler Steuerkraft bei umlagepflichtigen Gemeinden die Finanzausgleichsmasse im Sinne eines Beitrags lediglich stärkt. Vor diesem

Hintergrund lässt sich ein verfassungsrechtlich relevanter Verstoß gegen das Gebot einer angemessenen Finanzausstattung aus Art. 137 Abs. 5 HV nicht schlüssig entnehmen.

Dagegen spricht vielmehr, dass für das Ausgleichsjahr 2016 die Solidaritätsumlage aller abundanten Kommunen in Höhe von 98 Mio. Euro nur etwa 2,28 Prozent der gesamten Finanzausgleichsmasse in Höhe von 4.307.546.500 €, für das Ausgleichsjahr 2017 die Solidaritätsumlage in Höhe von 86 Mio. Euro nur etwa 1,88 Prozent der Gesamtfinanzausgleichsmasse in Höhe von 4.551.756.000 Euro, für das Ausgleichsjahr 2018 die Solidaritätsumlage in Höhe von 74 Mio. Euro nur noch etwa 1,49 Prozent der Finanzausgleichsmasse von 4.973.177.000 Euro und für das Ausgleichsjahr 2019 die Solidaritätsumlage in Höhe von 74 Mio. Euro nur noch 1,42 Prozent der zu erwartenden Gesamtfinanzausgleichsmasse von 5.210.972.000 Euro ausmacht.

- Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 141; Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 137; Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018/2019, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 151

-

Diese Beträge lassen die Wertung, der Gesetzgeber substituiere seine Finanzausstattungspflicht gegenüber den Kommunen durch die Abundanzumlage, bereits im Ansatz nicht zu.

Eine nähere Darlegung der Verfassungswidrigkeit der Abundanzumlage wäre überdies insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich gewesen, dass der Staatsgerichtshof – im Einklang mit zahlreichen anderen Landesverfassungsgerichten – eine solche Umlage in seinem Alsfeld-Urteil bereits mit Art. 137 HV als grundsätzlich vereinbar erklärt hat und es als zulässig erachtet, dass das Land im Rahmen des Finanzausgleichs den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern auch eine horizontale Umverteilung von Finanzmitteln vorsieht.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 186, 189; entsprechende Umlagen werden auch von anderen Landesverfassungsgerichten als verfassungsrechtlich zulässig angesehen, s. VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 110; VerfGH Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - 53/11 -, juris, Rn. 51 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.08.2016 - VerfGH 34/14 -, juris, Rn. 108 ff.; VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 154 ff. -

Mit dieser Rechtsprechung setzen sich die Antragstellerinnen nicht auseinander.

b) Die Antragstellerinnen zu 1.-17. haben auch die Möglichkeit, dass die Anknüpfung der Abundanzumlage an die Finanzkraft einer Kommune gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstößt, nicht hinreichend dargelegt. Sie haben keine Gesichtspunkte aufgezeigt, die eine solche Anknüpfung als sachlich unvertretbar erscheinen ließen. Diese wird als solche – womit sich die Antragstellerinnen nicht weiter auseinandersetzen – auch von anderen Verfassungsgerichten als vertretbar angesehen.

- VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.08.2016 - 34/14 -, juris, Rn. 147; i.E. ebenso VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, 135 ff. -

Dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Pflicht zur Leistung der Solidaritätsumlage wie auch bei der Bedarfsermittlung im vertikalen Finanzausgleich die Finanzkraft der Gemeinden anhand typisierter Indikatoren, insbesondere nivellierter Hebesätze, ermittelt, ist sachlich vertretbar und im Rahmen des von ihm gewählten Systems der Finanzbedarfsbestimmung zulässig und stimmig. Der Staatsgerichtshof hat es als zulässig angesehen, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Bedarfs der Kommunen mit Pauschalierungen arbeitet, also insbesondere nicht verpflichtet ist, alle (tatsächlichen) Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einzustellen. Danach darf der Gesetzgeber den Bedarf einer – letztlich normativen – Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterziehen und zulässigerweise bei der Bedarfsermittlung auch Einnahmepotentiale berücksichtigen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159, 161, 163 -

Die Übertragung dieser Vorgehensweise auf die Finanzkraftbestimmung zur Bemessung der Abundanzumlagepflicht einer Kommune ist sachlich jedenfalls vertretbar, wenn nicht sogar vor dem Hintergrund der Systemgerechtigkeit geboten. Hat sich der Gesetzgeber für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden, darf er diese nicht beliebig durchbrechen.

- VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 126 speziell für den kommunalen Finanzausgleich -

Die für die Rechtfertigung einer Angemessenheitsprüfung von Ausgaben (Korridormodell) und einer Berücksichtigung von Einnahmepotentialen (Nivellierung der Hebesätze) geltenden Gesichtspunkte sind danach auch bei der Bemessung der Finanzkraft zur Bestimmung einer Umlagepflicht heranzuziehen. Denn der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 191 -

Dieser Gesichtspunkt gebietet aber gerade, Kommunen von der Umlagepflicht nicht deshalb auszunehmen, weil sie entweder Steuereinnahmemöglichkeiten (tatsächlich) nicht ausschöpfen oder aber aufgrund eigener (unter Umständen nicht wirtschaftlicher) Ausgabeentscheidungen höhere Defizite produzieren. Die Anwendung fiktiver Hebesätze ist auf Grundlage der vom Gesetzgeber nach den Vorgaben der vom Staatsgerichtshof gewählten Bedarfsdefinition daher legitim und systemgerecht und auch in der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte als zulässig anerkannt.

- VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 143; VerfG Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - 53/11 -, juris, Rn. 89; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 18/10 -, juris, Rn. 97; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 130 ff.; VerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.06.2006 - LVG 7/05 -, juris, Rn. 134; so auch zur Finanzkraftbestim-

mung im Bund-Länder-Finanzausgleich BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 -, BVerfGE 86, 148 [217] = juris, Rn. 267 -

c) Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen zu 1.-17. berührt die Abundanzumlage die Gewährleistung der Mindestausstattung der Antragstellerinnen offensichtlich nicht. Denn die Umlage schöpft höchstens 25 Prozent derjenigen Steuerkraft der Antragstellerinnen ab, die über den ermittelten Finanzbedarf hinausgeht. Der Gesetzgeber hat die Umlage also strukturell gerade nicht darauf gerichtet, Einnahmen abzuschöpfen, die zur Bedarfsdeckung benötigt werden.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 95 -

Dass es dabei zu einer Abführung real nicht existenter Mittel kommen kann, ist der Steuerkraftermittlung auf der Grundlage fiktiver Hebesätze geschuldet, die als solche, wie bereits zuvor gezeigt, verfassungsrechtlich nicht unzulässig ist.

d) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. rügen, dass die Regelung der Abundanzumlage gegen das Verbot der (Über-)Nivellierung verstoße oder gar zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Kommunen führen könne, legen sie einen Verfassungsverstoß durch die angegriffenen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht hinreichend dar. Denn sie zeigen nicht auf, wie diese allgemeinen Erwägungen sich auf das hessische Modell des Finanzausgleichs auswirken.

Der Gesetzgeber hat nämlich beide Gesichtspunkte erkannt und das hessische Modell auf eine Vermeidung beider Effekte ausgerichtet. Das Umlagemodell des Finanzausgleichsgesetzes vermeidet die Gefahr einer Übernivellierung oder gar einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge, da es abundante Steuerkraft nur teilweise – nämlich zu maximal 25 Prozent – abschöpft (§ 22 FAG) und auch nur teilweise – nämlich nur zu 65 Prozent über die Schlüsselzuweisung B – ausgleicht (§ 17 Abs. 3 FAG). Damit schwächt die Solidaritätsumlage die relativen Steuer- bzw. Umlagekraftunterschiede in einer Gruppe nur ab, ebnet sie aber niemals völlig ein oder verändert gar die Finanzkraftreihenfolge.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 95 -

Mit diesen Aspekten der gesetzlichen Regelung setzen sich die Antragstellerinnen nicht weiter auseinander.

e) Die Regelung der Abundanzumlage greift ersichtlich auch nicht unverhältnismäßig in die Finanzhoheit der Antragstellerinnen zu 1.-17. ein, so dass dahinstehen kann, ob dieses von den Antragstellerinnen erkennbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitete Recht überhaupt zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Grundrechtsklage gehört.

Die Finanzhoheit der Kommunen bleibt durch die Abundanzumlage unangetastet, da die nachteilig betroffenen Kommunen nach dem Finanzausgleichssystem durch Anhebung ihrer Hebesätze zusätzliche Einnahmen generieren können.

- VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 146 -

Jedenfalls würde sich ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit ersichtlich nicht als unverhältnismäßig erweisen. Denn soweit die Antragstellerinnen die Erforderlichkeit der Umlage unter dem Gesichtspunkt in Zweifel ziehen, dass dem Land gleich geeignete, die Kommunen aber weniger belastende Mittel zur Stärkung des Finanzausgleichs zur Verfü-

gung stünden, vermischt sie Gesichtspunkte des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Die Erforderlichkeit einer Maßnahme ist nämlich stets anhand des mit ihr verfolgten Zwecks zu beurteilen.

Dieser liegt beim übergemeindlichen Finanzausgleich im Gedanken der interkommunalen Solidarität, also dem Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 191 -

Dieser Zweck kann aber durch die von den Antragstellerinnen zu 1.-17. vorgetragenen Alternativen – die das Verhältnis des Landes zu den Kommunen und nicht der Kommunen untereinander betreffen – gar nicht erfüllt werden. Sie stellen also bei der Prüfung der Erforderlichkeit der Abundanzumlage keine tauglichen Bezugsgrößen dar.

Der Gesetzgeber durfte folglich vor dem Hintergrund der interkommunalen Solidarität einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich durch Schaffung einer Abundanzumlage für erforderlich halten.

- Vgl. VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 158 -

Dies gilt selbst unter Berücksichtigung des Einwands der Antragstellerinnen, die Gefahr eines Defizits der Gemeinden werde durch die Abundanzumlage gerade im Hinblick auf andere belastende Umlagen erhöht. Diese Gefahr besteht nach der Konzeption des Finanzausgleichsgesetzes nicht, da die übrigen Umlagen wie die Kreisumlage (§ 50 FAG) oder die Krankenhausumlage (§ 51 FAG) die Zahlungen aus der Abundanzumlage bereits berücksichtigen.

Auch mit diesem Gesichtspunkt setzen sich die Antragschriften nicht auseinander.

f) Die Behauptung der Antragstellerinnen zu 1.-17., die der Abundanzumlage zu Grunde gelegte Finanzkraftbestimmung aufgrund nivellierter Hebesätze verstoße gegen das kommunale Hebesatzrecht aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG, ist unsubstantiiert.

Vorschriften des Grundgesetzes gehören nicht zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs.

- StGH, Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz 2014, 268 [270] = juris, Rn. 33 -

Dass das in Art. 137 Abs. 1 und 5 HV gewährleistete Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsrecht auch eine Verpflichtung enthielte, den Kommunen die grundgesetzlich oder sonst bundesrechtlich gewährten Steuermittel zu belassen, tragen die Antragstellerinnen nicht vor.

g) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. einen methodischen Fehler des Gesetzes darin sehen, dass sich die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes an keiner Stelle mit dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und den sich aus ihm ergebenden Anforderungen an die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse auseinandersetze, so dass nicht erkennbar sei, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber sich der Bedeu-

tung und Auswirkung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie bewusst gewesen sei, belegen sie die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht.

Der Vorwurf ist bereits sachlich nicht zutreffend, da der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung ausdrücklich zum Grundsatz der Verteilungssymmetrie Stellung genommen hat

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

und auch in der öffentlichen mündlichen Anhörung zu dem Regierungsentwurf des Finanzausgleichsgesetzes diese Frage diskutiert wurde.

- Öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen - Drucks. 19/1853 -, Stenografischer Bericht der 18. Sitzung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags, 17.05.2018, S. 58 f. -

Mit den Erwägungen der Gesetzesbegründung, in der der Gesetzgeber durchaus Folgerungen für die Finanzausgleichsregelungen aus dem Symmetriegrundsatz zieht, setzen sich die Antragschriften nicht auseinander, so dass für den Staatsgerichtshof kein Anlass besteht, Geltungskraft, Inhalt und Umfang des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie näher zu bestimmen.

h) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. schließlich lediglich pauschal rügen, das Berechnungsmodell des Gesetzes berücksichtige gewisse Bedarfe nicht, die aus dem Haushalts-IST nicht abgeleitet werden könnten, namentlich sprunghaft angestiegene Bedarfe oder Investitionsstaus, ist ihr Vortrag ebenfalls unsubstantiiert.

aa) Es fehlt schon an einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Einordnung dieser Rüge. Denn der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil die Verwendung von IST-Zahlen ausdrücklich für zulässig erklärt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.] = juris, Rn. 130, 161 -

Die Antragschriften setzen sich hiermit nicht auseinander. Der Vortrag der Antragstellerinnen verhält sich insbesondere nicht näher dazu, warum nicht die von ihnen vorgebrachten Belastungen – etwa besondere Investitionen oder aufgrund unvorhergesehener Ereignisse sprunghaft gestiegene Bedarfe – durch Sonderbedarfsregelungen oder die Regelungen in § 57 FAG kompensiert werden können. Rügt eine Antragstellerin aber, dass ein Element des vom Gesetzgeber gewählten Finanzausgleichssystems zu signifikanten Fehlern in der Bedarfsermittlung führe und damit in relevanter Weise den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung berühre, muss sie auch darlegen, dass der von ihr behauptete Mangel nicht durch andere Regelungen des angegriffenen Gesetzes kompensiert wird. Sie muss also bei ihrer Rüge das Gesamtsystem in seinen Zusammenhängen in den Blick nehmen.

bb) Soweit die Landesanwältin in diesem Zusammenhang in ihrer Stellungnahme auch zu den kommunalen Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. rügt, dass der Gesetzgeber bei Zugrundelegung der IST-Zahlen verfahrensrechtliche Mindeststandards, namentlich verfassungsrechtlich gebotene Begründungspflichten missachtet habe, ist dieser Vortrag im Rahmen dieser Grundrechtsklagen nicht berücksichtigungsfähig. Denn

dieser Gesichtspunkt wurde von den Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht gerügt. Die Geltendmachung weiterer, von den Antragstellerinnen nicht behaupteter Verfassungsverstöße durch die Landesadvokatur führt nicht zur Zulässigkeit ihrer Grundrechtsklagen.

- Vgl. Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 21 Rn. 3 (S. 287) -

4. Eine andere Bewertung rechtfertigt auch nicht der Vortrag der Antragstellerinnen zu 8. (P.St. 2616), zu 13. (P.St. 2624) und zu 14. (P.St. 2625), soweit dieser über das im Übrigen bei den Antragstellerinnen zu 1. -17. identische Vorbringen hinausgeht.

a) Die Rüge der Antragstellerinnen zu 8. und zu 13., der Rückgriff auf Jahresstatistiken sei seit der Einführung des doppelten Haushaltswesens keine taugliche Größe zur Ermittlung des Defizits, da die Frage, ob ein Haushalt ausgeglichen sei, sich nunmehr aus dem Saldo der ordentlichen Erträge und Aufwendungen bestimme, dazu aber auch nicht zahlungswirksame Faktoren wie Abschreibungen gehörten, die bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt würden, ist nicht hinreichend substantiiert.

Zu einem substantiierten Vortrag gehört, dass deutlich gemacht wird, aus welchem rechtlichen Zusammenhang sich die behauptete Grundrechtsverletzung ergeben soll.

- StGH, Beschluss vom 15.08.2002 - P.St. 1619 -, StAnz. 2002, 3735 [3736] = juris, Rn. 19; Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz. 2014, 268 [270] = juris, Rn. 24 -

Die Antragstellerinnen zu 8. und zu 13. stellen aber weder die Wirkungsweise der Doppik im Gegensatz zur (in den Grundrechtsklagen nicht einmal erwähnten) Kameralistik dar, noch binden sie ihren Vorwurf, nicht zahlungswirksame Abschreibungen würden nicht berücksichtigt, auch nur im Ansatz in das System der Bedarfsermittlung des angegriffenen Finanzausgleichsgesetzes ein. Sie beziehen ihre Rüge auch nicht auf die in Art. 137 Abs. 5 HV verbürgten Garantien. Nicht zuletzt wegen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Schaffung eines Systems des Finanzausgleichs im Allgemeinen und der Methode der Bedarfsermittlung im Besonderen wäre ein erläuternder Vortrag hier aber erforderlich gewesen. Der Vortrag der Antragstellerinnen verbleibt demgegenüber im Allgemeinen.

b) Die Rüge der Antragstellerin zu 8., die Heranziehung der Einwohnerzahl als einziger Bemessungsfaktor für den Finanzausgleich lasse ihre Funktion als überregional ausstrahlendem Industrie- und Wirtschaftsstandort mit entsprechend erhöhtem Schwerlastverkehr und einem deutlichen Überhang an Einpendlern außer Betracht, ist zu unsubstantiiert und trifft auch sachlich nicht zu.

Zum einen fließen aufgrund von örtlichen Besonderheiten hervorgerufene erhöhte Bedarfe durch Erhöhung des Gruppenschnitts grundsätzlich in die Bedarfsermittlung mit ein. Zum anderen hat die Antragstellerin nicht im Ansatz substantiiert dargelegt, welche erhöhten Bedarfe durch die von ihr in Bezug genommenen Besonderheiten im Vergleich zu den anderen Kommunen in ihrer Gruppe in signifikanter Weise entstehen sollen. Überdies resultieren ihre vermeintlichen besonderen Belastungen nach ihrem eigenen Vortrag aus ihrer besonderen Funktion als Industrie- und Wirtschaftsstandort. Mit einer solchen Funktion sind aber naturgemäß auch Vorteile, nicht zuletzt durch erhöhte Gewerbesteuererträge, verbunden, so dass die substantiierte Darlegung einer feh-

lenden Berücksichtigung von Bedarfen zumindest im Ansatz auch der Darlegung bedürft hätte, dass Ausgaben nicht durch entsprechende Einnahmen kompensiert werden.

c) Der Einwand der Antragstellerin zu 13., der zur Bemessung der Nivellierungshebesätze verwendete landesweite Durchschnitt der kommunalen Hebesätze beruhe auf Hebesätzen, die aufgrund bestehender Konsolidierungsleitlinien aufsichtsbehördlich zu Zeiten des vormaligen verfassungswidrigen Finanzausgleichssystems erhöht worden seien, in denen sich die Kommunen also mangels fehlender Bedarfsermittlung in konsolidierungsbedürftigem Zustand befunden hätten, ist unsubstantiiert.

Bereits der argumentative Ansatz geht fehl. Der Staatsgerichtshof hat das ursprünglich in Hessen geltende Quotenverbundmodell für verfassungswidrig erklärt, da es systematisch den Bedarf der Gemeinden nicht erfasste. Dass sich die Gemeinden deswegen in konsolidierungsbedürftigem Zustand befunden hätten, hat der Staatsgerichtshof nicht festgestellt. Die Antragstellerin hat dies auch weder im Hinblick auf ihre eigene Situation noch auf die Situation zumindest eines signifikanten Teils anderer hessischer Kommunen dargelegt.

Auch belegt der Umstand, dass Hebesätze der Kommunen zu einem Zeitpunkt festgesetzt wurden, in denen das Finanzausgleichssystem nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach, nicht notwendigerweise, dass diese Hebesätze nicht einem angemessenen Hebesatzbild entsprachen, also ihrerseits bereits unangemessen hoch gewesen wären. Dagegen spricht, dass erkennbar für die Mehrzahl der hier klagenden Kommunen – einschließlich der Antragstellerin zu 13. – noch Spielraum zur Erhöhung ihrer Hebesätze nach der Reform des Finanzausgleichssystems bestanden hat.

d) Das von der Antragstellerin zu 14. vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten führt nicht zu einer hinreichenden Substantiierung ihres Vortrags. Denn sie nimmt in der Begründung zu ihrer Grundrechtsklage nur an wenigen Stellen darauf Bezug, ohne dabei die Ergebnisse des Gutachtens in ihren Vortrag einzubeziehen. Ihr Vortrag zur Begründetheit, also im Hinblick auf die Verfassungsfragen, ist im Übrigen mit denen der übrigen Antragstellerinnen zu 1.-13. und 15.-17. identisch. Aus dem Gutachten werden durch die Antragstellerin zu 14. keine hiervon abweichenden rechtlichen Schlussfolgerungen gezogen.

II.

Die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist zulässig, aber unbegründet.

1. Der Vortrag der Antragstellerin zu 18. erfüllt die Voraussetzungen an eine hinreichende Substantiierung der kommunalen Grundrechtsklage gemäß § 46 i. V. m. § 43 Abs. 2 StGHG.

Sie trägt vor, dass das für die Angemessenheitsprüfung i.S.d. § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene asymmetrische (Thüringer) Korridorverfahren Städte wie sie systematisch benachteilige, da ihre überdurchschnittliche Ausgabenlast – zu der die Antragstellerin im Einzelnen vorträgt – in dem Verfahren nicht ausreichend abgebildet, ihr tatsächlicher Finanzbedarf daher nicht realitätsgerecht erfasst und im Ergebnis in dem oberhalb der Korridorgrenze liegenden Bereich ohne weitere Prüfung als unwirtschaftlich deklariert werde. Mit diesem Vorbringen ist die Rüge der Antragstellerin im Zusammenhang zu sehen, dass das der Bedarfsermittlung zugrundeliegende Zahlenmaterial in Form der Verwendung sog. IST-Zahlen nicht in der Lage sei, Bedarfe in Form aus Finanzmangel unterlassener Ausgaben

abzubilden. Auch trägt die Antragstellerin unter Vorlage eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens im Einzelnen zu einer Reihe von Verzerrungseffekten beim Korridorverfahren vor, die nach ihrer Auffassung Auswirkungen auf die Angemessenheitsprüfung haben und daher eine gerechte Bedarfsermittlung im Ergebnis in Frage stellen. Hierzu gehört insbesondere der Vorwurf, die Vergleichsgruppe kreisfreier Städte sei mit fünf Merkmalsträgern zu klein und überdies zu inhomogen, um zutreffende Aussagen über eine angemessene Finanzausstattung der Antragstellerin zu treffen. Die Antragstellerin hat damit jedenfalls die Möglichkeit erheblicher – und damit für die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts relevanter – Mängel bei der Bedarfsermittlung aufgezeigt, indem sie dem Gesetzgeber vorwirft, sich bei der Bedarfsermittlung ohne eigenständige Bewertung der Bedarfe ausschließlich auf tatsächliche Ausgaben zu stützen (IST-Zahlen), zugleich aber mit dem Argument der Unwirtschaftlichkeit einen Teil der Ausgaben – ungeprüft – abzuschneiden. Die Möglichkeit eines Verfassungsrechtsverstoßes durch eine solche Gestaltung ist insbesondere auch deshalb hinreichend dargelegt, weil die Antragstellerin in zulässiger Weise rügt, dass der vom Gesetzgeber für sie als Sonderbedarf vorgesehene Metropolenzuschlag, der gleichsam einer Korrektur von Unschärfen im System der pauschalen Bedarfsermittlung diene, gar nicht auf einer Bedarfsermittlung beruhe und tatsächlich zu niedrig bemessen sei. Auch ihr Vortrag, § 7 Abs. 2 FAG genüge dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht, weil der Gesetzgeber die in dieser Vorschrift angeordnete Angemessenheitsprüfung nicht näher konkretisiert habe, genügt den Substantiierungsanforderungen.

2. Die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist nicht begründet. Weder verstoßen die angegriffenen Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes gegen das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, noch verletzen sie die Antragstellerin in ihren Rechten auf angemessene Finanzausstattung und kommunale Gleichbehandlung.

a) Die gesetzlichen Regelungen zur Mindestausstattung nach § 7 FAG, insbesondere der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG, verstoßen nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

Der Gesetzgeber hat die Ausgestaltung und Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs im Wesentlichen in der Gesetzesbegründung erläutert. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, nach der sich, wie es die Antragstellerin zu 18. fordert, aus dem Gesetz selbst ergeben müsse, wie der kommunale Finanzausgleich zu berechnen sei, lässt sich der Hessischen Verfassung nicht entnehmen.

Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist kein von vornherein für alle Konstellationen feststehendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit von Normen zu entnehmen. Vielmehr ist anerkannt – und auch die Hessische Verfassung gebietet insoweit nichts anderes –, dass der Normgeber unbestimmte und damit auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe oder Generalklauseln bei der Normsetzung verwenden kann, da es ihm hierdurch möglich ist, die Lebensverhältnisse in ihrer Vielfalt zu erfassen und zugleich einen Weg zur auch im Einzelfall gerechten Entscheidung zu eröffnen.

- StGH, Beschluss vom 14.09.2000 - P.St. 1314 -, juris, Rn. 32 m. w. N.; ferner etwa BVerfG, Urteil vom 12.12.2000 - 1 BvR 1762 u.a. -, BVerfGE 102, 347 [361] = juris, Rn. 47 -

Entscheidend ist allein, dass unbestimmte Rechtsbegriffe anhand der anerkannten Auslegungsregeln präzisierbar sind,

- BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013 - 2 BvR 1279/12 u.a. -, BVerfGE 134, 33 Rn. 112 m. w. N.; BayVerfGH, Entscheidung vom 22.11.1996 - Vf. 9-VII-93 -, juris, Rn. 39 -

wozu insbesondere auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen werden kann.

- BVerfG, Beschluss vom 12.02.1969 - 1 BvR 687/62 -, BVerfGE 25, 216 [227] = juris, Rn. 41 -

Es ist ausreichend, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Methoden und Berechnungsschritte zur Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich in die Gesetzesmaterialien – etwa die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle – aufnimmt und darlegt.

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 128 ; vgl. entsprechend zu Finanzausgleichsgesetzen anderer Bundesländer der VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 38; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rn. 80; VerfG Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfG Bbg 28/98 -, juris, Rn. 95; siehe ferner BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 u.a. -, BVerfGE 125, 175 [226, 230 ff.] = juris, Rn. 144, 154 ff., wonach die Offenlegung der Methoden und Berechnungsschritte zur Bestimmung des Existenzminimums durch den Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren als ausreichend erachtet wurde -

Dem ist der Gesetzgeber mit der hier zu beurteilenden Gestaltung der gesetzlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs, vor allem mit der Regelung der Mindestausstattung in § 7 FAG, nachgekommen. Der Gesetzgeber hat hierin die Grundzüge des Verfahrens und seine Maßstäbe geregelt. Insbesondere hat er in § 7 Abs. 3 FAG eine Aufteilung der Kommunen in verschiedene Gruppen und Untergruppen für die Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG festgelegt und den Maßstab der Angemessenheit in § 7 Abs. 2 Satz 2 FAG mit Bezugnahme auf die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände näher konkretisiert. Dass er die einzelnen Schritte der auf dieser Grundlage nach allgemeinen Grundsätzen durchzuführenden konkreten Berechnung bzw. Durchführung des Finanzausgleichs, insbesondere den Einsatz eines Korridorsystems zur Gewährleistung der Angemessenheitsprüfung, in den Gesetzesmaterialien näher erläutert hat, begegnet vor dem Hintergrund der oben aufgezeigten Maßstäbe keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

b) Unbegründet ist die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ferner insoweit, als sie die Geeignetheit des Korridormodells zur Ermittlung der Angemessenheit des Finanzbedarfs der Kommunen im Allgemeinen und ihres eigenen Bedarfs im Besonderen infrage stellt. Das Korridormodell verstößt weder gegen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen noch gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot.

Das Korridorverfahren führt zu keinen Mängeln der Bedarfsermittlung, die eine Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 7 Abs. 2 FAG oder die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung begründen.

aa) Der Gesetzgeber durfte zunächst auf ein Korridormodell als Element der Berechnung des kommunalen Bedarfs zurückgreifen; das Korridormodell stellt sich nicht als grundlegend systemwidrig dar.

Der Gesetzgeber ist befugt, in dem von ihm gewählten System der Bedarfsermittlung eine Angemessenheitsprüfung vorzusehen, die er am Wirtschaftlichkeitsgebot, also dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, wie sie auch § 92 Abs. 2 Satz 1 Hessische Gemeindeordnung für die Kommunen Hessens vorsieht, orientiert.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159, 161; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - 13/10 -, juris, Rn. 92 -

Das Korridormodell stellt von seiner Funktionsweise her ein verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendes System zur Bemessung des kommunalen Bedarfs – konkret: der Mindestausstattung – dar. Der Staatsgerichtshof hat in der Alsfeld-Entscheidung ausdrücklich auf das Thüringer Modell billigend Bezug genommen, welches im Gesetzgebungsverfahren als Vorlage gedient hat.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 f.; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - 13/10 -, juris, Rn. 105 -

Dass im Rahmen des Korridormodells Bedarfe innerhalb einer (Unter-)Gruppe oberhalb der Korridorgrenze gleichsam abgeschnitten werden, ist die Konsequenz aus dem Recht des Gesetzgebers, die ermittelten Bedarfe auf ihre Angemessenheit im Sinne von Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, sowie seinem Recht, die Bedarfe anhand eines pauschalieren,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 158; VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rn. 95 -

also nicht an konkreten Einzelbedarfen der Gemeinden orientierten Finanzermittlungssystemen zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat ausweislich der Regierungsbegründung diesen Effekt bei Anwendung des Korridorsystems, nämlich die Nichtberücksichtigung von Defiziten, nicht übersehen

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 54 f. -

und andere Methoden zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erwogen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 49 f. -

Beim Korridormodell hat der Gesetzgeber ausdrücklich erkannt, dass er ein „Korrektiv für die pauschale Herangehensweise“ bei der Gruppenbildung und Angemessenheitsprüfung einführen muss, da besondere Belastungen auftreten können, die, da sie nicht alle Kommunen in gleicher Weise betreffen, durch das pauschalierte Korridorverfahren nicht sachgerecht abgebildet werden. Als Korrektiv sieht er in einem weiteren Schritt daher zum einen die Berücksichtigung von Sonderbedarfen von Kommunen vor.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55 ff. -

Zum anderen werden Bedarfe aus gewissen Aufgabenbereichen vom Korridorverfahren ausgenommen bzw. Modifikationen vorgenommen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 79 -

Damit ist der Gesetzgeber bei der Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs seiner Verpflichtung nachgekommen, die jeweilige Herangehensweise auf eventuelle Schwächen zu überprüfen und sicherzustellen, dass gegebenenfalls methodenbedingt nicht adäquat erfasste Bedarfe durch ergänzende Erwägungen Eingang in die Ausgestaltung finden.

- Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 4/15 -, juris, Rn. 189 -

Die Antragstellerin legt nicht dar, warum die von ihr vorgetragene Sonderbelastungen – etwa besondere Investitionen – durch andere Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht kompensiert werden können. Rügt eine Antragstellerin aber, dass ein Element des vom Gesetzgeber gewählten Finanzausgleichssystems zu signifikanten Fehlern in der Bedarfsermittlung führe und damit in relevanter Weise den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung berühre, muss sie – wie bereits ausgeführt – auch darlegen, dass der von ihr behauptete Mangel nicht durch andere Regelungen des angegriffenen Gesetzes kompensiert werde. Sie muss also bei ihrer Rüge das Gesamtsystem in seinen Zusammenhängen in den Blick nehmen.

Zwar trifft das Argument der Antragstellerin, überdurchschnittliche Bedarfe fließen nicht in vollem Umfang in den Finanzausgleich ein, sachlich zu. Überdurchschnittliche Ausgaben spielen allerdings für die Bildung der Korridor Grenzen eine Rolle, indem sie als produktgruppenspezifisches Defizit bei der Bildung der gewogenen Pro-Kopf-Durchschnittswerte Berücksichtigung finden und die Korridor Grenzen insgesamt in einem gewissen Maß anheben. Dass dabei dennoch ein Teil der Ausgaben nicht vollständig erfasst wird, ist jedenfalls nicht unvertretbar, da Kappungsobergrenzen erlaubt sind, um (mittelbaren) Anreizen unwirtschaftlichen Verhaltens entgegenzutreten. Auch sind solche Grenzen Folge des Umstands, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, alle tatsächlichen Ausgaben als ausgleichsrelevant zu berücksichtigen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159 -

bb) Der Vortrag der Antragstellerin, die Angemessenheitsprüfung leide unter statistisch-methodischen Mängeln, da die Gruppe der kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 FAG) nur aus fünf Städten gebildet worden sei, was eine zu kleine Grundgesamtheit darstelle, und die Zuordnung der Antragstellerin aufgrund ihrer Größe zudem zur Inhomogenität dieser Gruppe führe, was insgesamt die ermittelten Zahlen statistisch nicht belastbar mache, belegt keinen Verfassungsverstoß.

Die Bildung von Gruppen ist zunächst eine sachlich vertretbare Methode, um im Rahmen der Angemessenheitsprüfung Kommunen mit ähnlichem Aufgabenspektrum zu vergleichen. Die Überlegung, dass eine individuelle Bedarfsermittlung als Alternative mit nicht

vertretbarem wirtschaftlichem Aufwand verbunden wäre, ist nicht zu beanstanden und entspricht im Ergebnis der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159 -

Es ist auch sachlich vertretbar, die kreisfreien Städte trotz der geringen Zahl von Merkmalsträgern in einer Gruppe zusammenzufassen. Ungeachtet der Größe der Antragstellerin ist die Gruppe der kreisfreien Städte strukturell und organisatorisch vergleichbar. Die Antragstellerin sowie die übrigen vier kreisfreien Städte Darmstadt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden weisen als Städte grundsätzlich vergleichbare Organisationsstrukturen und Aufgabenspektren auf. Denn sie vereinen Funktionen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden und nehmen neben örtlichen auch überörtliche Aufgaben wahr.

Dass der Gesetzgeber bei der Gruppenbildung demgegenüber dem Umstand, dass die Einwohnerzahl der Antragstellerin alleine in etwa derjenigen der übrigen vier kreisfreien Städte zusammengenommen entspricht, kein entscheidendes Gewicht beigemessen hat, ist, da dieser Gesichtspunkt aufgrund der Defizitbetrachtung pro Einwohner an Gewicht verliert, sachlich jedenfalls vertretbar. Überdies hat der Gesetzgeber eine etwaige Sonderrolle der Antragstellerin auch in diesem Zusammenhang nicht verkannt, sondern durch die Berücksichtigung eines Sonderbedarfs in Form des erhöhten Hauptansatzes in § 25 Abs. 2 FAG ein Korrektiv geschaffen.

Dass vor diesem Hintergrund der Effekt einer Gruppenbildung mit wenigen Merkmalsträgern, wonach sich der Einfluss des Einzelnen auf die Bedarfsermittlung erhöht, zu einer Unbrauchbarkeit des vorliegenden Systems führen würde, erschließt sich nicht. Hinzu kommt, dass die Antragstellerin, die einen besonders hohen Bedarf für sich in Anspruch nimmt, diese Gruppe durch die Höhe ihrer Ausgaben in besonderer Weise prägt.

Ein Vergleich der Antragstellerin mit Großstädten außerhalb von Hessen, die einem anderen landesrechtlichen Regime unterliegen und für die das Hessische Statistische Landesamt keine Daten erhebt, ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Es liegt innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, sich für eine allein auf Hessen bezogene Bedarfsermittlung zu beschränken.

cc) Aus dem Umstand, dass sich Vermögensveräußerungen bei Anwendung des Korridormodells mindernd auf die Bedarfsermittlung auswirken, kann eine Verfassungswidrigkeit der Bedarfsermittlung ebenfalls nicht hergeleitet werden. Auch insoweit ist auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hinzuweisen, wonach der Gesetzgeber im Rahmen der Bedarfsanalyse originäre Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen berücksichtigen darf.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 -

Eine solche Vorgehensweise ist auch in der Sache gerechtfertigt. Die Pflicht des Landes zur Finanzausstattung der Kommunen steht in Wechselbeziehung zu deren eigenen Bemühungen, Einnahmen aus eigener Kraft zu generieren. Es erscheint nicht sachgerecht, Kommunen Finanzausweisungen zu gewähren und dabei erhebliche Vermögensbestände gänzlich unberücksichtigt zu lassen. Spiegelbildlich dazu berücksichtigt die Bedarfsermittlung nach dem Finanzausgleichsgesetz Ausgaben für den Erwerb von Vermögen

im Rahmen der Aufgabenerfüllung grundsätzlich bei der Bildung von Defiziten. Die Auswirkung von Vermögensveräußerungen auf Defizitwerte werden überdies durch das System der Dreijahresbetrachtung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FAG zumindest relativiert, so dass Verzerrungen, die zu einer evidenten Fehlerhaftigkeit des Gesetzes führen, nicht zu besorgen sind und sich der Gesetzgeber nicht außerhalb seines Gestaltungsspielraums bewegt hat.

dd) Eine Verfassungswidrigkeit des Bedarfsermittlungssystems lässt sich ferner auch nicht im Hinblick auf vermeintliche Verzerrungen durch eine uneinheitliche Buchungspraxis für einzelne Produktgruppen der Kommunen erkennen.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, ein rationales, gerechtes und nachvollziehbares System des Finanzausgleichs zu schaffen. Eine unzutreffende Verbuchung von Ausgaben ist dabei zunächst kein Mangel des Finanzausgleichsgesetzes, sondern ein Fehler der kommunalen Haushaltspraxis. Hat der Gesetzgeber auf umfangreiches Datenmaterial zurückzugreifen, so kann er, wenn ihm Mängel des Materials nicht bekannt sind oder sich nicht aufdrängen, grundsätzlich von deren Richtigkeit ausgehen. Das hat der Gesetzgeber vorliegend auch getan.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

Seine Bewertung, wonach eine individuelle Berücksichtigung und Korrektur möglicher Fehlbuchungen in den von ihm verwendeten statistischen Daten die Objektivität des Verfahrens in Zweifel ziehen könnten und auch nur mit nicht vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligen seien,

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

ist daher nicht zu beanstanden.

Es ist verfassungsrechtlich hinzunehmen, dass der Gesetzgeber gegebenenfalls nicht immer mit optimalem Datenmaterial arbeitet.

- Vgl. auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil v. 27.01.2017 - LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 134 -

Hinzu kommt, dass die Antragstellerin nicht weiter dargelegt hat, dass sich die von ihr aufgezeigten Mängel überhaupt signifikant auf das System der Bedarfsermittlung auswirken.

ee) Dass Sonderzuweisungen und Kostenerstattungen des Landes an einzelne Kommunen – etwa im Bereich Kultur, Soziales und Schulträgeraufgaben – zur Absenkung der Defizite in diesem Bereich führen und damit den gruppenspezifischen Durchschnittsbedarf insgesamt senken, führt ebenfalls nicht zu Verzerrungen, die das System der Bedarfsermittlung evident unrichtig erscheinen lassen.

Soweit dies die von der Antragstellerin zu 18. aufgeführten Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen (Produktbereich 3), den Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe (Produktbereich 5) sowie den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe (Produktbereich 6) betrifft, können die gerügten Effekte nicht auftreten, da diese Zuweisungen bei der Angemessenheitsprüfung unberücksichtigt bleiben.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 77 -

Zuschüsse an Staatstheater und Landesmuseum fließen zwar in den Produktbereich 4 (Kultur und Wissenschaft) ein. Nach der Gesetzesbegründung ist dies jedoch nur deshalb der Fall, weil nach einer qualifizierten Schätzung ein Anteil von 20 Prozent der Ausgaben in diesem Bereich auf Pflichtaufgaben entfällt.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 46 -

Da im Umkehrschluss in diesen Produktbereich geschätzt 80 Prozent freiwillige Aufgaben fallen, hinsichtlich deren aber nur ein Anspruch auf relative Mindestausstattung besteht, ist schon nicht erkennbar – und von der Antragstellerin zu 18. auch nicht vorgetragen –, dass eine Mindestfinanzausstattung für diese freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in dem vom Gesetzgeber gewählten System unterschritten wird. Daher kann auch dahinstehen, ob ein solcher Einzelfehler vor dem Hintergrund der dem Gesetzgeber ohnehin obliegenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten das System der Bedarfsermittlung überhaupt in verfassungsrechtlich relevanter Weise in Frage stellen kann.

ff) Soweit die Antragstellerin eine Ungleichbehandlung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben im Rahmen der Bedarfsberechnung beanstandet, ist eine Verfassungswidrigkeit nicht erkennbar. Denn der sachliche Grund für die gesetzgeberische Wertung, im Rahmen des Korridormodells nur pflichtige Aufgaben einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen, liegt im Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Die Entscheidung, welche Aufwendungen sie für freiwillige Aufgaben für angemessen hält, obliegt der Kommune selbst. Diese Entscheidung ist ein Kernelement ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 137 HV. Daher hat der Staatsgerichtshof eine Beschränkung der Angemessenheitsprüfung auf Pflichtaufgaben für zulässig erachtet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.] = juris, Rn. 124, 163 -

Überdies besteht, anders als bei Pflichtaufgaben, bei freiwilligen Aufgaben auch kein abschließender Katalog; Aufgabenspektrum und Ausgabeverhalten unterscheiden sich nach zutreffender Würdigung der Gesetzesbegründung erheblich.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

Eine Angemessenheitsprüfung ist unter diesem Gesichtspunkt wenig praktikabel und systematisch nicht zwingend, da im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nur ein beschränkter Mindestausstattungsanspruch besteht.

gg) Aus den bereits soeben unter lit. ee) genannten Gründen kann auch eine Verzerrung aufgrund eines vermeintlich systemwidrigen Ansatzes von Kreditaufnahmen als Einzahlungen und Tilgungsleistungen als Auszahlungen nicht auftreten.

Denn diese werden im Produktbereich 16 verbucht, auf den das Korridorverfahren keine Anwendung findet.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 50, 79 -

Überdies würde ein verzerrender Effekt abgemildert, da sich Kreditaufnahmen und Tilgungen im Laufe der Zeit neutralisieren.

Bedarfslagen würden auch nur unvollständig abgebildet, blieben Kreditaufnahmen und -tilgungen unberücksichtigt. Denn die mit den Krediten finanzierten Investitionen flössen zunächst als Ausgaben in die Bedarfsermittlung ein. Die bedarfserhöhenden Folgekosten (Zins- und Tilgungszahlungen) würden in den Folgejahren bei Ausblendung der Tilgung aber nur unvollständig berücksichtigt.

hh) Die Antragstellerin zu 18. wird schließlich durch die gesetzliche Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG bzw. die Anwendung des Korridorverfahrens nicht strukturell benachteiligt.

Denn der Gesetzgeber hat ein strukturelles Sicherungssystem eingebaut, indem er den von ihm selbst erwogenen denkbaren Schwächen des Korridorsystems eine Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Einzelfall gegenübergestellt hat.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

Gerade für die Antragstellerin zu 18. wird ein Sonderbedarf aufgrund ihrer Metropolenstellung in § 25 Abs. 2 FAG anerkannt. Dieses System erweist sich nicht als sachwidrig und hält sich damit im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, da die von der Antragstellerin zu 18. angeführten strukturellen Besonderheiten grundsätzlich Berücksichtigung finden.

c) Nicht durchgreifend ist die Rüge der Antragstellerin zu 18., der kommunale Aufgabenbedarf könne nicht sachgerecht durch die der Bedarfsermittlung zu Grunde liegenden tatsächlichen IST-Ausgaben abgebildet werden, da hierdurch aus Finanzmangel nicht getätigte Ausgaben unbeachtet blieben.

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil die Verwendung von IST-Zahlen ausdrücklich für zulässig erklärt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.] = juris, Rn. 130, 161 -

Dabei hat er auch auf das Thüringer-Modell verwiesen, das auf die tatsächlich getätigten Ausgaben abstellt und keine möglicherweise aus Finanznot unterbliebenen Ausgaben berücksichtigt. Dass das hessische Bedarfsermittlungsmodell, das sich am Thüringer-Modell orientiert, insoweit eindeutig unzureichend ist, belegt die Antragstellerin nicht. Eine Einzelprüfung der Kommunen auf solch unterbliebene Investitionen hin ist nicht nur verfassungsrechtlich nicht gefordert. Es stellt sich auch die Frage, nach welchen Kriterien sie vorzunehmen wäre, um ein für alle Kommunen geltendes valides Verfahren zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, inwieweit er eine Notwendigkeit sieht, die IST-Zahlen im Hinblick auf möglicherweise unterlassene Investitionen zu korrigieren.

Der Argumentation, dass die IST-Ausgaben deshalb keine Grundlage einer sachgerechten Bedarfsermittlung bildeten, da sie zu einer Zeit getätigt worden seien, zu der die Kommunen vom Land finanzielle Zuweisungen im Rahmen eines nicht bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleichssystems bekommen hätten, kann nicht gefolgt wer-

den. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil ausdrücklich klargestellt, dass er nicht die Höhe der Mittelzuweisung, sondern allein die unterbliebene Bedarfsanalyse bestanden.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 166 -

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass erforderliche Investitionen in maßgeblichem Umfang unterblieben sind. Dagegen spricht jedenfalls, dass die hessischen Kommunen bei den Investitionskrediten mit 1.892 Euro pro Einwohner zum 31. März 2017 die Spitzenstellung unter den Flächenländern eingenommen haben.

- Hessischer Städtetag, Dokumentation „Schuldenschnitt mittels Hessenkasse (Stand: 18.09.2017)“, S. 3, Anlage 2 zum Schriftsatz der Antragstellerin zu 18. vom 05.10.2018 (Bl. 249 d.A.) -

d) Schließlich verstößt auch die Ausgestaltung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG weder gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot noch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung einer bedarfsgerechten Finanzausstattung.

Das kommunale Gleichbehandlungsgebot beinhaltet ein Verbot sachwidriger Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände.

- BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 (393) = juris, Rn. 99 f. -

Die Länder sind danach grundsätzlich verpflichtet, ihre Kommunen gleich zu behandeln. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Ansatzpunkte vor der Verfassung Bestand haben können bzw. als nicht willkürlich erscheinen. Die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Maßstäbe können auf ihre Widerspruchsfreiheit und die Gründe für ein Abweichen hiervon auf ihre verfassungsrechtliche Validität überprüft werden. In diesem Sinne kann man auch von einem Gebot der Systemgerechtigkeit bei der Ausgestaltung sprechen.

- StGH, Urteil vom 09.05.2018 - P.St. 2670 e. A. -, StAnz. 2018, 717 [721] = juris, Rn. 75 f. m. w. N. -

Ein Abweichen von einem einmal gefundenen System kann als Indiz für einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot angesehen werden. Nicht verletzt ist das Gleichbehandlungsgebot hingegen, wenn sich der Gesetzgeber für eine Differenzierung auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen kann.

- VerfGH Thüringen, Urteil v. 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 174 -

Gemessen an diesen Voraussetzungen verstößt § 25 Abs. 2 FAG nicht gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot. Weder erweist sich die Festsetzung als sachwidrig, noch belastet sie die Antragstellerin willkürlich. Sie hält sich vielmehr noch im Rahmen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums.

aa) Dies ergibt sich allerdings entgegen der Ansicht des Antragsgegners nicht etwa daraus, dass es sich beim Metropolenzuschlag um eine gänzlich bedarfsunabhängige Privilegierung der Antragstellerin zu 18. oder - wie der Antragsgegner insbesondere in der

mündlichen Verhandlung vorgebracht hat – um ein „Geschenk“ des Landes an die Antragstellerin zu 18. handeln würde. Diese Sichtweise lässt sich mit der vom Gesetzgeber gewählten Verortung des Metropolenzuschlags im Gesamtkonzept des Finanzausgleichsgesetzes, wie es in der Regierungsbegründung dargelegt und daher auch für den Staatsgerichtshof bei seiner Entscheidung maßgeblich ist, nicht vereinbaren.

Der Gesetzgeber hat den Finanzausgleich hinsichtlich der Pflichtaufgaben der Antragstellerin bedarfsgerecht ausgestaltet. Dieses System verlässt er bei der Dotierung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG auch nach der Regierungsbegründung nicht. Nach dem von ihm gewählten Modell ist der Metropolenzuschlag nämlich systematisch der Berücksichtigung von Sonderbedarfen zuzuordnen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen dient nach der Konzeption der Regierungsbegründung

„als Korrektiv für die pauschale Herangehensweise bei der (Unter-)Gruppenbildung [...] und bei der Angemessenheitsprüfung [...]“, indem „diejenigen Sachverhalte erkannt und bewertet werden, die zu besonderen Belastungen führen, welche typischerweise nicht alle Mitglieder einer (Unter-)Gruppe [...] betreffen und somit durch das Korridorverfahren nicht sachgerecht abgebildet werden.“

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55 -

Dieser methodischen Einordnung solcher Belastungen als kommunaler Bedarf im System der Ermittlung der Mindestausstattung einer Kommune (§ 7 Abs. 6 FAG) steht auch nicht entgegen, dass sich die Bedarfshöhe nicht unmittelbar aus den statistischen Daten, auf denen die Bedarfsermittlung beruht, herleiten lässt. Denn auch hinsichtlich solcher Belastungen geht die Regierungsbegründung davon aus,

„dass Bedarfe bestehen können, die sich nicht in den statistischen Daten niederschlagen. Um den Kommunen entgegenzukommen und als berücksichtigungsfähig erachtete Bedarfslagen in das Ausgleichssystem einzubeziehen, werden zusätzlich zu den errechneten Durchschnittsbedarfen entsprechende Sonderbedarfe dotiert.“

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

bb) Die Entscheidung, den Sonderbedarf durch eine höhere Einwohnergewichtung abweichend vom Hauptansatz in Höhe von 10 Prozent festzusetzen, hält sich noch im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.

Dem steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber den Metropolenzuschlag in der Höhe frei gesetzt hat, obwohl er ihn systematisch bei der Bemessung des kommunalen Bedarfs nach § 7 FAG einordnet. Denn der Grund hierfür liegt darin, dass sich aus den dem Gesetzgeber vorliegenden statistischen Daten keine Anhaltspunkte für einen Sonderbedarf der Antragstellerin zu 18. – etwa aus einer von den übrigen kreisfreien Städten abweichenden Aufgabenstruktur – ergeben, der sich betragsmäßig ermitteln ließe.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 58 -

Diesem Ergebnis ging im Gesetzgebungsverfahren eine Prüfung der Frage voraus, ob die Gruppenbildung und die Angemessenheitsprüfung besondere Bedarfe unberücksichtigt

lassen. Dieses Verfahren hat der Gesetzgeber in der Regierungsbegründung transparent gemacht.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55-59 -

§ 25 Abs. 2 FAG beruht also im Ergebnis nicht auf einer fehlenden Bedarfsermittlung, sondern auf dem Befund, dass sich ein Sonderbedarf der Antragstellerin aufgrund ihrer Metropolenstellung, also ihres konkreten Aufgabenzuschnitts, aus den dem Gesetzgeber vorliegenden Daten nicht abbilden ließ.

Dass der Gesetzgeber dabei den Hauptansatz abweichend von § 25 Abs. 1 FAG derzeit auf 110 Prozent erhöht hat, liegt im Rahmen seines gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums, wobei er sich ausweislich der Regierungsbegründung an dem bisher für die Antragstellerin zu 18. geltenden Hauptansatz für die Festsetzung von Schlüsselzuweisungen in Höhe von 109 Prozent gemäß § 15 Abs. 3 Nr. 3 FAG a.F. orientiert hat.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 90 -

cc) Der Gesetzgeber durfte sich bei der Überprüfung des Sonderbedarfs an den ihm vorliegenden statistischen Daten für Hessen – und namentlich dem sich daraus ergebenden Aufgabenbestand der Kommunen des Landes – orientieren. Dies begegnet vor dem Hintergrund seines Entscheidungsspielraums keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zwar führt eine von einer konkreten Bedarfsermittlung unabhängige Festsetzung eines Metropolenzuschlags zu Unsicherheiten hinsichtlich der Bemessung einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Dieser Unsicherheit wird jedoch dadurch begegnet, dass nach übereinstimmender verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere in Fällen, in denen gesetzliche Strukturen grundlegend verändert werden und dem Gesetzgeber dabei ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zukommt, eine Beobachtungspflicht, gegebenenfalls verbunden mit einer Nachbesserungspflicht, besteht.

- VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18.08.2011 - 21/10 -, juris, Rn. 200 m.w.N.; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10.05.2016 - 24/13 -, juris, Rn. 45; so auch StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 122 -

Diese Beobachtungspflicht obliegt auch dem hessischen Gesetzgeber. Er muss die finanzielle Situation der hessischen Gemeinden fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 FAG.

Im Ergebnis ist der Gesetzgeber durch die Festsetzung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG weder willkürlich von dem von ihm gewählten Finanzausgleichssystem abgewichen, noch hat er die Antragstellerin sachlich unvertretbar benachteiligt.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 StGHG.

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

1. Sitzung der Arbeitsgruppe am 17. Juni 2019

Agenda

1. Begrüßung
2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019
3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen
4. Zeitplanung
5. Schaffung von Wohnbauflächen
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
- 2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019**
3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen
4. Zeitplanung
5. Schaffung von Wohnbauflächen
6. Verschiedenes

2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses

- Erste grobe Bestandsaufnahme zur Zielsetzung der Evaluation, zu den Erwartungen und konkreten Vorschlägen
- Beratung zur Einrichtung einer Facharbeitsgruppe
- Zeitplanung für die Evaluation
- Weitere Sitzung voraussichtlich im Herbst

Agenda

1. Begrüßung
2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019
3. **Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge**
 - a) **Koalitionsvertrag**
 - b) **Bereits zugesagte Themen**
 - c) **Kommunale Spitzenverbände**
 - d) **Weitere Themen**
4. Zeitplanung
5. Schaffung von Wohnbauflächen
6. Verschiedenes

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

a) Koalitionsvertrag

Aussagen konkret zur Evaluierung des KFA:

- Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs
- Vereinfachungen und Verbesserungen
- Beachtung des aktuellen Urteils des Staatsgerichtshofs
- Einbeziehung zwischenzeitlicher Erkenntnisse aus der Arbeit der Überörtlichen Prüfung des Rechnungshofs

Weitere Aussagen zum KFA:

- Schaffung von Anreizen über den KFA zur Ausweisung von Wohnbauflächen

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

b) Bereits zugesagte Themen

1. Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den Sonderstatusstädten mit Schulträgerschaft vom 5. März 2018:

„Die [...] Ausgleichszahlungen an die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft werden fortgeführt, bis die Regelung des § 67 Abs. 1 FAG 2016 im Zuge der Evaluation entfallen ist. [...] Die bestehenden Besonderheiten bei den Sonderstatusstädten, die nicht Schulträger sind, werden im Zuge der Evaluation untersucht werden.“

2. Befassung mit der Berücksichtigung des ländlichen Raumes im Kommunalen Finanzausgleich

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019:

- Ergebniskontrolle und Stresstest
- Verfahren zur Hochrechnung der ermittelten Defizite auf das Ausgleichsjahr
- Bemessung der Höhe der angemessenen Finanzausstattung
- Ableitung des Bedarfs der kreisfreien Städte aus dem Gesamt der Defizite der Landkreis- und Gemeindeaufgaben
- Behandlung der freiwilligen Tätigkeit und die Auswirkung der Mittelverteilung auf die kommunalen Gruppen / Privilegierungen der kreisfreien Städte

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019:

- Entwicklung der Nivellierungshebesätze
- Begrenzung der Kreisumlage
- Berücksichtigung der Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung zur Siedlungsstruktur
- Lösung zur Kreisumlageermäßigung für die Sonderstatusstädte
- Höhere investive Zuweisungen und realistische Fortschreibung des Finanzbedarfs zur Förderung einer angemessenen Wohnraumversorgung

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Städtetages vom 12. Juni 2019 (Auszug)

- Höhe und „Stabilität“ des Stabilitätsansatzes
- Höhe der Mindestausstattung (Korridormodell)
- Kreisfreie Städte (Bedarfsrechnung, Metropolenzuschlag, Gruppenzusammensetzung)
- Sonderstatusstädte (Übergangsregelungen, Kreisumlage, Gruppenzusammensetzung)
- Umlagen (Kreisumlage, Schulumlage, LWV-Umlage)
- Solidaritätsumlage
- KFA-fremde Finanzierungen (Verbundfinanzierung, Krankenhausfinanzierung, Wohnbaulandmotivation)
- HESSENKASSE
- Zweckzuweisungen innerhalb und außerhalb des KFA

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Landkreistages vom 12. Juni 2019

- Stresstest und Bedeutung des Stabilitätsansatzes
- Bedarfsermittlung durch Korridormodelle
- Datengrundlage der Bedarfsermittlung
- Kreisumlage der Sonderstatusstädte
- Einwohnergewichtung Landkreiseinwohner in Sonderstatusstädten

3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

d) Weitere Themen

Referenzzeitraum zur Ermittlung der Steuerkraftzahlen
(Prüfung alternativer Referenzzeiträume)

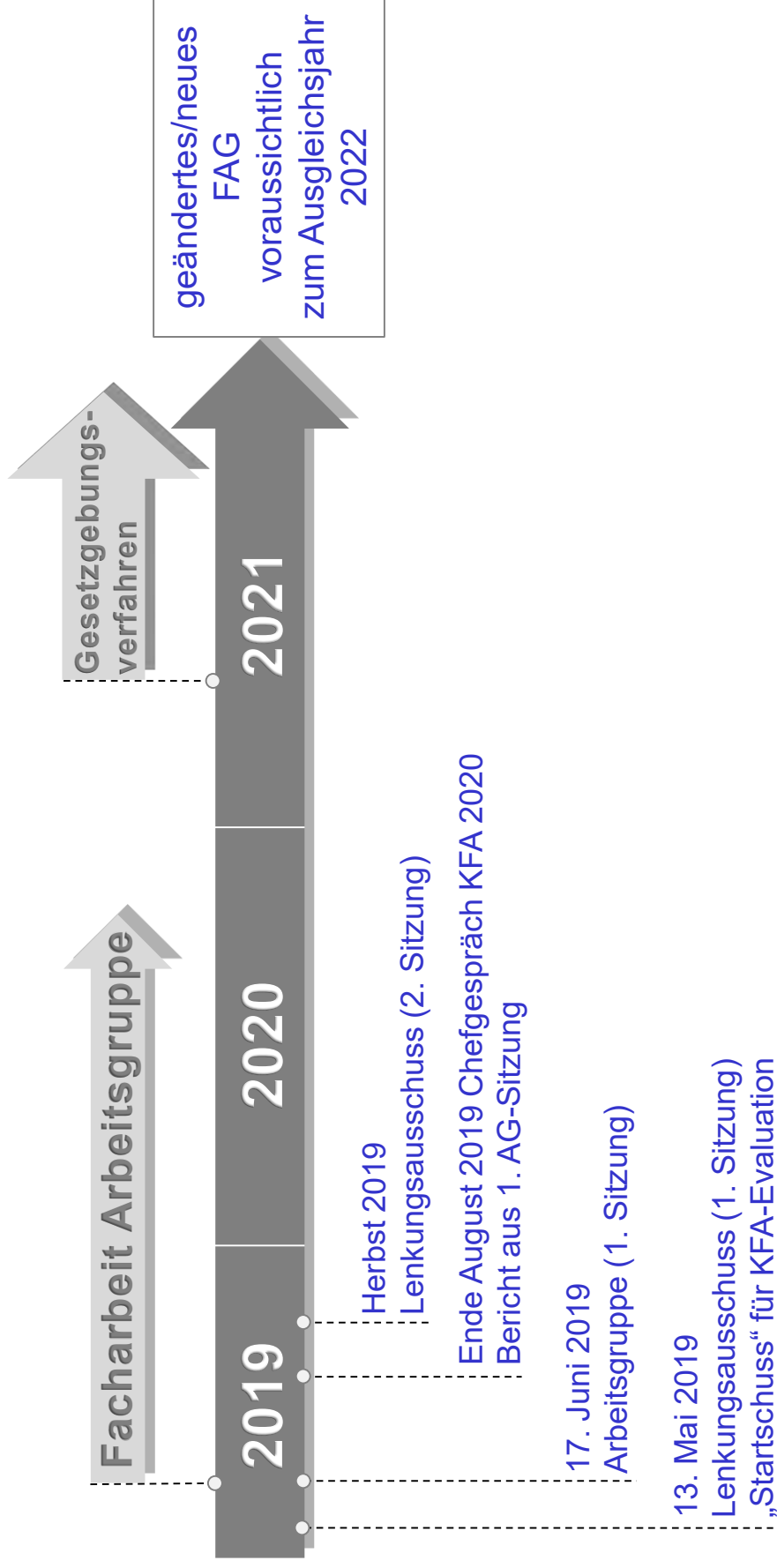
Agenda

1. Begrüßung
2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019
3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen

4. Zeitplanung

5. Schaffung von Wohnbauflächen
6. Verschiedenes

4. Zeitplanung



Agenda

1. Begrüßung
2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019
3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen
4. Zeitplanung
- 5. Schaffung von Wohnbauflächen**
6. Verschiedenes

5. Schaffung von Wohnbauflächen

Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 20. Legislaturperiode:

„Wir wollen Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich finanzielle Anreize bieten, sich der Verantwortung zur Ausweisung von Wohnbauflächen zu stellen.“

Um eine effiziente und nachhaltige Bodennutzung zu gewährleisten, sind dabei die Wohnungsdichtevorgaben der Landesentwicklungs- und Regionalplanung einzuhalten.“

- **Wie beurteilen die Kommunalen Spitzenverbände dieses Thema?**
- **Welche Rolle kann bzw. sollte der Kommunale Finanzausgleich in diesem Kontext spielen?**

Agenda

1. Begrüßung
2. Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019
3. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen
4. Zeitplanung
5. Schaffung von Wohnbauflächen

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes

Termin für die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

2. Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. März 2020

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 17. Juni 2019
3. Arbeitsauftrag
4. Zeitplan und Themenschwerpunkte
5. Verschiedenes

3. Arbeitsauftrag

Arbeitsauftrag gemäß Koalitionsvertrag:

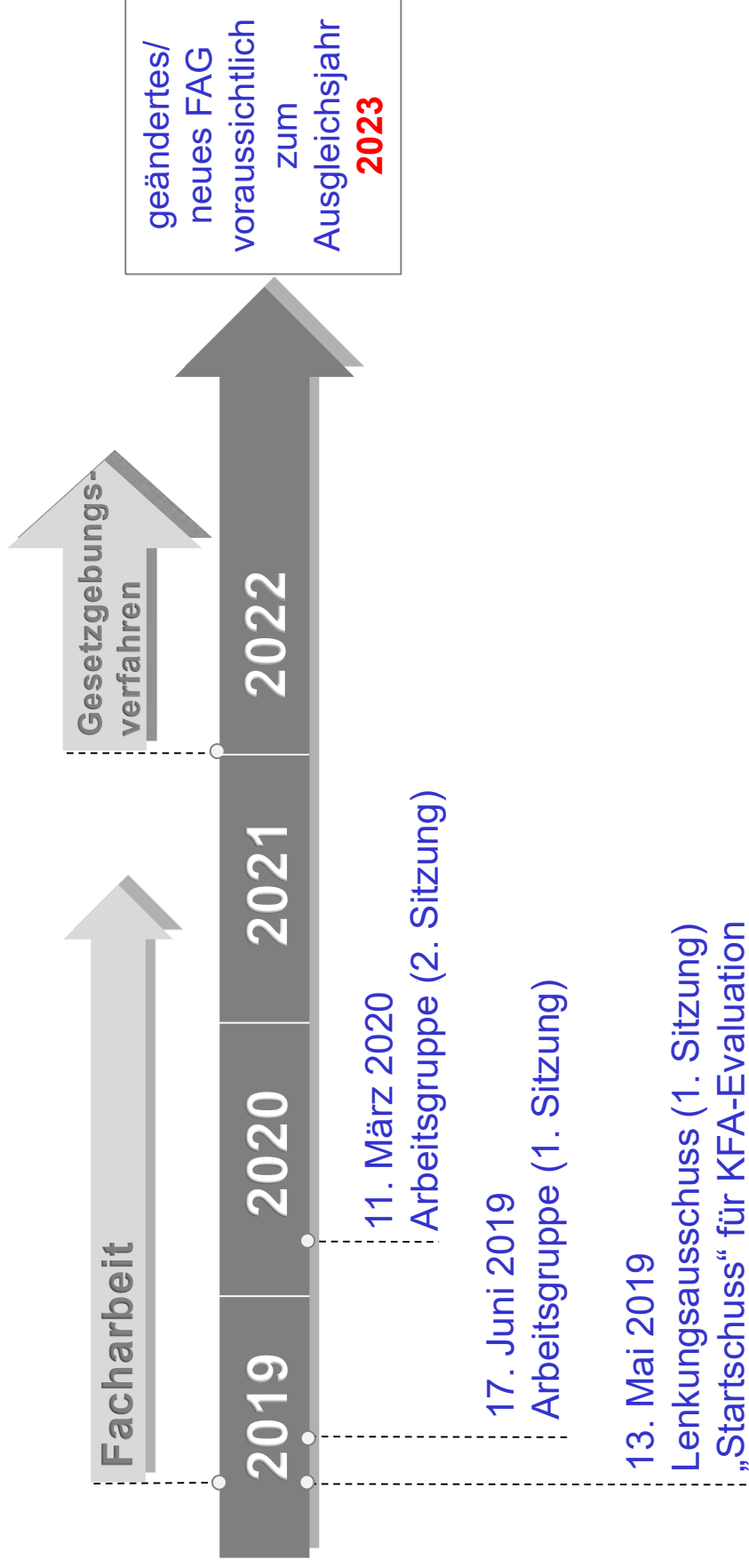
„Im Zuge der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) im Jahr 2016 haben wir eine Evaluation vereinbart. Diese Überprüfung wird im bewährten partnerschaftlichen Format mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen.

Dabei wollen wir, wo nötig, Vereinfachungen und Verbesserungen vornehmen.

Das für Januar 2019 angekündigte Urteil des Staatsgerichtshofs ist dabei zu beachten.

Zwischenzeitliche Erkenntnisse aus der Arbeit der überörtlichen Prüfung des Rechnungshofes werden wir mit einbeziehen.“

4. Zeitplan und Themenschwerpunkte



4. Zeitplan und Themenschwerpunkte

Facharbeit:

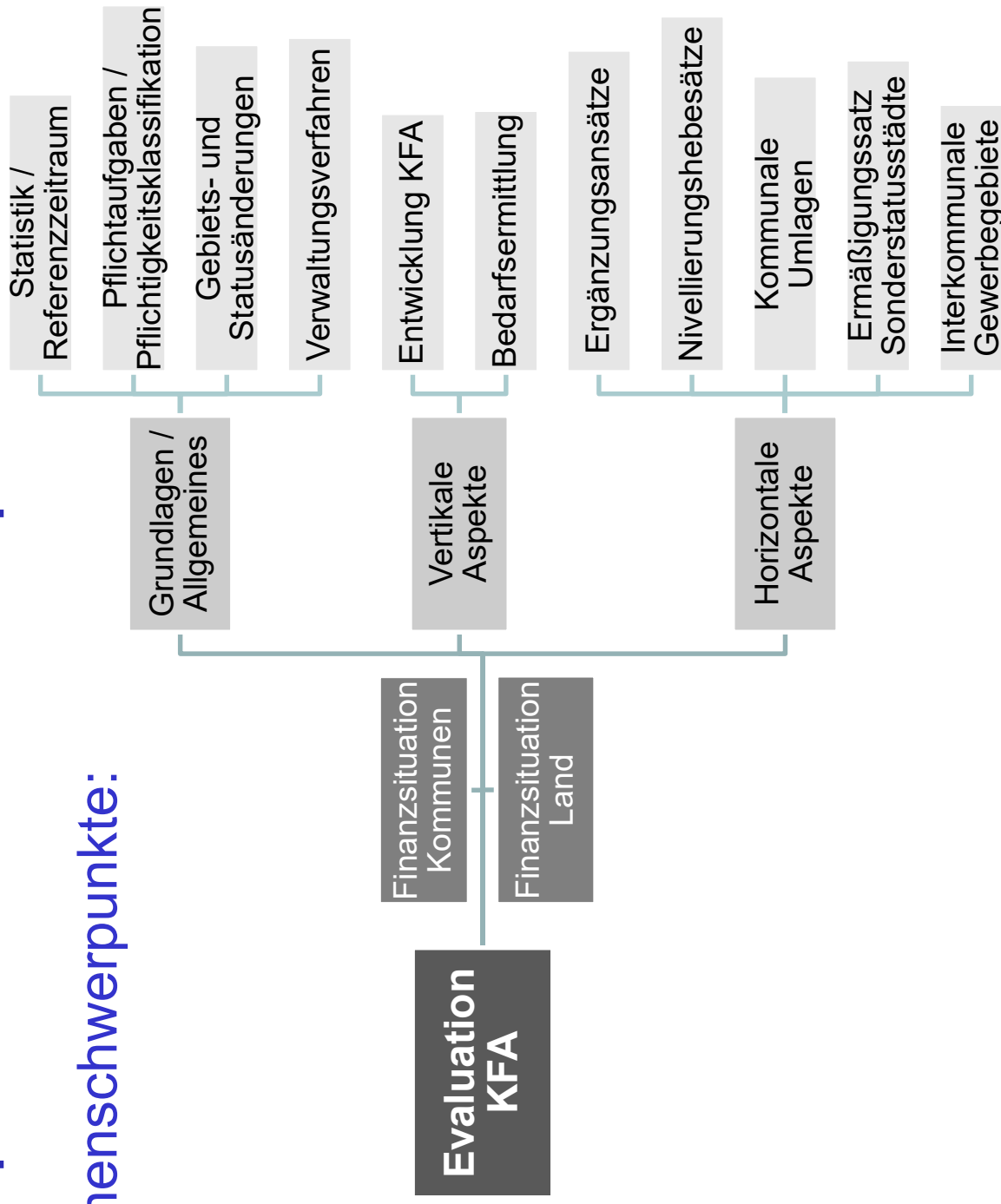
- Sitzungen der Arbeitsgruppe in angemessenen Abständen
- Sitzungen des Lenkungsausschusses (bei Bedarf)
- Einbeziehung externer Gutachter
- Ziele:
 - Verbesserungen und Vereinfachungen
 - Abschluss im September 2021

Gesetzgebungsverfahren:

- Ziel: Verabschiedung des Gesetzes im Sommer 2022
- Überarbeitung der Verordnung bis Ende 2022

4. Zeitplan und Themenschwerpunkte

Themenschwerpunkte:



4. Zeitplan und Themenschwerpunkte

möglicher „Fahrplan“:

Zeitfenster	Themen
April/Mai 2020	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA
Juni/Juli 2020	Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen
August/September 2020	Bedarfsermittlung
Oktober/November 2020	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP
Dezember 2020/Januar 2021	Nivellierungshebesätze / Kommunale Umlagen
Februar/März 2021	Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Verwaltungsverfahren
April/Mai 2021	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
Juni/Juli 2021	noch offen
August/September 2021	noch offen
Oktober/Dezember 2021	Noch offen

5. Verschiedenes

Vereinfachung im Bundesrecht bei Förderprogrammen

- Hintergrund: MPK-Beschluss vom 5.12.2019
- Ziel: Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms zum Bürokratieabbau durch Bund und Länder
- Fokus auf schlankem und bürgerorientierten Vollzug von Bundesrecht; Entlastung der Länder-Verwaltungen
- Format: Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung externer Gremien (z. B. Gewerkschaften, KSpV auf Bundesebene); Einzelthemen in Untergruppen

5. Verschiedenes

Rückmeldungen zum Thema Vereinfachung im Landes-/ Bundesrecht bei Förderprogrammen

- Hinweise von allen KSpV erhalten
- Punkte sollen sich in möglichst vielen Programmen wiederfinden lassen, deshalb sollen vor allem die allgemeinen Punkte aufgegriffen werden:
 - Vereinheitlichung Verwaltungsvereinbarungen/ Förderrichtlinien
 - Überprüfung Grenzen berufliche Prüfung
 - Vereinfachung des Mittelabrufs/ Verwendungsnachweisverfahrens
 - Regelungen zum Baubeginn
 - vermehrt Ermöglichung von Festbetrags-/ Pauschalförderungen
 - Prüfungsrechte BRH/HRH

5. Verschiedenes Zeitplan Bund 2020 – AG Bürokratieabbau



* Hessen zusammen mit dem Saarland in AG „Kommunale Förderprogramme“

5. Verschiedenes

Umsetzung im Landesrecht

- zeitgleich sollen Anpassungen im Landesrecht geprüft werden, insbesondere in der Landeshaushaltsordnung.

5. Verschiedenes

Termin für die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe



Gutachten

Finanzwissenschaftliche Bewertungen der Reform des kommunalen Finanzausgleichssystems des Landes Hessen

Gutachten zum Grundrechtsklageverfahren

P.St. 2627 Stadt Frankfurt am Main ./ Land Hessen im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen

02. Februar 2018

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
Yannick Bury, M.Sc.

Walter Eucken Institut

Goethestraße 10
D-79100 Freiburg

Tel.: +49 (0) 761-790 97 0

Fax.: +49 (0) 761-790 97 97

E-Mail: wei-freiburg@eucken.de

Web: www.eucken.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
2.	Finanzwissenschaftliche Prüfkriterien der Reform	5
2.1	Ausgangslage: Das „Alsfeld-Urteil“ des Staatsgerichtshofs.....	5
2.2	Finanzausgleichstheorie und abgeleitete Prüfkriterien	7
2.2.1	Dezentralisierung und Subsidiarität als Begründung der kommunalen Selbstverwaltung	7
2.2.2	Funktionen des Finanzausgleichs.....	8
2.2.3	Anforderungen kommunaler Finanzausgleichssysteme.....	9
2.2.4	Grundprinzipien im kommunalen Finanzausgleich.....	11
3.	Die Reform des vertikalen Kommunalen Finanzausgleichs vor dem Hintergrund der Prüfkriterien....	12
3.1	Bedarfsmessung im Hessischen KFA.....	12
3.1.1	Gruppierung von Kommunen mit gleicher Rechtsstellung	13
3.1.1.1	Auswirkungen kleiner Kommunengruppen	13
3.1.1.2	Zur Notwendigkeit der Normierung der Ausgaben	14
3.1.2	Berücksichtigung von tatsächlichen Defiziten als Bedarfe	15
3.1.2.1	Zur Betrachtung von IST-Ausgaben	15
3.1.2.2	Zur Notwendigkeit der Betrachtung von Haushaltsergebnissen	19
3.1.2.3	Zur Betrachtung von Jahresdurchschnitten	21
3.2	Angemessenheitsprüfung im KFA	21
3.2.1	Das Korridorverfahren als Quantifizierung des Bedarfsansatzes	21
3.2.2	Vertretbarkeit der Korridor Grenzen: Begründung der Ausgleichsrelevanz	24
3.2.3	Kappungsgrenzen: Asymmetrie in der Abschneidung nicht anerkannter Bedarfe	27
3.3	Berücksichtigung von Sonderbedarfen	28
3.3.1	Sonderbedarfe im Hessischen KFA	29
3.3.2	Metropolfunktion und Stellung der Stadt Frankfurt am Main im KFA	30
3.4	Finanzausstattung der Kommunen.....	35
3.4.1	Behandlung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben im KFA	35
3.4.2	Garantiezuschlag	36
3.4.3	Finanzkraftzuschlag.....	37
3.4.4	Gesamtbetrachtung der Bedarfsermittlung entscheidend	38
3.5	Dotation der Finanzausgleichsmasse	39
3.5.1	Finanzausgleichsmasse als finanzwissenschaftliches Prüfkriterium	39
3.5.2	Stabilitätsansatz und Summenidentität.....	40
3.5.3	Dynamisierung des Finanzausgleichs	40

4.	Horizontale Effekte der Finanzausgleichsreform und mögliche Verzerrungen	41
4.1	Verteilungseffekte.....	41
4.2	Verzerrungen	41
4.2.1	Zuweisungen von Bund und Land	41
4.2.2	Vermögensveräußerungen und Vermögenserwerb.....	43
4.2.3	Berücksichtigung von Investitionen	44
4.2.4	Kredite und Tilgung	44
4.2.5	Buchungsunterschiede	45
5.	Abschließende Bewertung	45
	Literatur	47

1. Einleitung

Der Hessische Staatsgerichtshof (StGH) hat in seinem Urteil vom 21.05.2013 (Alsfeld-Urteil) Kriterien festgelegt, nach denen der kommunale Finanzausgleich neu geordnet werden muss (Staatsgerichtshof des Landes Hessen 2013). Der StGH verlangt dabei vom Gesetzgeber, ausgehend vom Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, eine (1) angemessene, (2) bedarfsorientierte Finanzausstattung der hessischen Kommunen sicherzustellen, die es, aus dem Selbstverwaltungsgrundsatz folgend, (3) den Kommunen ermöglicht, neben ihren Pflichtaufgaben freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung des Landes, eine (bedarfsorientierte) finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unabhängig von der Finanzkraft des Landes und damit eine Verschiebung vom Verbundmodell hin zu einem bedarfsorientierten Modell des Finanzausgleichs sicherzustellen. Die Bedarfe sind dabei nach dem StGH anhand der Aufgaben der Kommunen zu ermitteln. Gleichzeitig trägt der StGH der finanzwissenschaftlichen Problematik Rechnung, dass eine völlig objektivierbare Ermittlung individueller Finanzbedarfe nicht möglich ist, und eröffnet dem Gesetzgeber daher weitreichende Ermessensspielräume bei der Bedarfsermittlung. Insbesondere fordert er eine Angemessenheitsprüfung der Bedarfe anhand der zu erfüllenden Aufgaben der verschiedenen Kommunen und erkennt damit an, dass nicht alle Ausgaben per se ausgleichsrelevant sind, sondern dass es vielmehr einen Unterschied zwischen Ausgaben und (angemessenen) Finanzbedarfen gibt. Neben der Sicherstellung der Mindestausstattung fordert der StGH vom Land die Sicherung einer weitergehenden Finanzausstattung der Kommunen, die jedoch von der Finanzkraft des Landes abhängig sein darf, also im Verbundmodell verbleiben kann.

Auf der Grundlage dieser Vorgaben des StGH hat das Land Hessen im „Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen“ vom 29. Juli 2015 eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs verabschiedet (GVBl. 2015, S. 298; siehe Hessisches Ministerium der Finanzen 2015, Scherf 2014). In ihrem mehrstufigen Verfahren und in ihrem Ergebnis trägt sie den Vorgaben des StGH aus finanzwissenschaftlicher Sicht Rechnung.

Das vorliegende Gutachten diskutiert die einzelnen Elemente der Reform vor dem Hintergrund der vom StGH festgelegten, sowie gemäß allgemeiner finanzwissenschaftlicher Kriterien. Abschnitt 2 schildert anhand des Urteils des StGH und der Finanzausgleichstheorie die relevanten Prüfkriterien der Reform, bevor die einzelnen Stufen des hessischen KFA anhand dieser Vorgaben in Abschnitt 3 diskutiert werden. Dabei wird insbesondere auf die Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung der Pflichtaufgaben im Korridorverfahren eingegangen und das Zusammenwirken der verschiedenen Ausgleichsstufen hervorgehoben. Abschnitt 4 befasst sich mit möglichen Verzerrungen durch den KFA. Abschnitt 5 nimmt eine abschließende Bewertung der Reform vor.

2. Finanzwissenschaftliche Prüfkriterien der Reform

2.1 Ausgangslage: Das „Alsfeld-Urteil“ des Staatsgerichtshofs

1. In seinem Urteil vom 21.05.2013 (Alsfeld-Urteil) hat der StGH Kriterien festgelegt, nach denen der kommunale Finanzausgleich des Landes Hessen neu geordnet werden muss. Den Kern seiner Argumentation bildet der verfassungsmäßige Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Um dem Selbstverwaltungsgrundsatz hinreichend Rechnung zu tragen, habe das Land seinen Kommunen eine Finanzausstattung zu sichern, die es ihnen ermögliche, ihre Aufgaben wahrzunehmen, und die sich folglich an den Finanzbedarfen der Kommunen orientieren müsse. Das Land habe den Kommunen eine aufgabenbezogene und bedarfsgerechte Finanzausstattung sicherzustellen.

2. Bei der Finanzausstattung differenziert der StGH in der Folge zwischen einer finanziellen Mindestausstattung, die das Land den Kommunen unabhängig von seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten habe, und einem weitergehenden Finanzausstattungsanspruch, der von der Finanzkraft des Landes abhängt. Damit konstituiert der StGH den Übergang des kommunalen Finanzausgleichssystems vom zuvor geltenden Steuerverbundmodell in ein bedarfsorientiertes Modell.

3. In seinem Urteil berücksichtigt der StGH dabei die finanzwissenschaftliche Problematik, dass ein kommunaler Finanzbedarf nicht objektivierbar und allgemeingültig feststellbar ist. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Berechnung des Finanzbedarfs die schwierigste Aufgabe im kommunalen Finanzausgleich darstellt, da es keine Indikatoren gibt, die den Finanzbedarf jeder einzelnen Kommune objektiv quantifizierbar machen. Dies, so der StGH, verlange die Verfassung jedoch gar nicht. Vielmehr habe der Gesetzgeber weite Einschätzungsspielräume bei der Bedarfsermittlung. Diese Prärogative der Gesetzgebung schränkt der StGH lediglich dadurch ein, dass der Gesetzgeber einen aufgabengerechten Finanzausgleich sicherzustellen habe, sich die Finanzausstattung also an den von den Kommunen zu erfüllenden *Aufgaben* zu orientieren habe. Dazu legt er Kriterien zur Bedarfsermittlung fest.

4. Um den eine angemessene Finanzausstattung konstituierenden und für die unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften verschiedenen Aufgabenbündeln Rechnung zu tragen, fordert er explizit bei der Bedarfsermittlung, nach den drei kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise und der kreisfreien Städte zu differenzieren. Dies ist finanzwissenschaftlich nachvollziehbar: Kommunen, die derselben kommunalen Gruppe angehören, haben typischerweise dieselbe Rechtsstellung, nehmen ähnliche zentralörtliche

Funktionen wahr und sind daher ebenfalls typischerweise mit identischen Pflichtaufgaben betraut. Eine Pauschalierung innerhalb dieser Gruppen stellt somit den geforderten Aufgabenbezug sicher.

5. Als logische Voraussetzung für eine bedarfsorientierte und aufgabengerechte Finanzausstattung führt der StGH weiter an, dass das Land die zur pflichtigen kommunalen Aufgabenerfüllung nötigen Finanzmittel kennen und realitätsgerecht sowie nachvollziehbar einschätzen können muss. Die Bedarfsermittlung sei dabei die ausschließliche Pflicht des Gesetzgebers. Dem gesetzgeberischen Ermessensspielraum setzt er bei der Umsetzung der Bedarfsanalyse folglich nur geringe Grenzen:

- (1) Er stellt ausdrücklich fest, dass nicht alle Ausgaben und Defizite einer Kommune einen ausgleichsrelevanten Finanzbedarf darstellen. Vielmehr dürfen kommunale Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben. Zu diesem Zweck darf sich der Gesetzgeber für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientieren.
- (2) Das Verfahren der Bedarfsanalyse muss methodisch über alle Kommunen hinweg allgemeingültig und nachvollziehbar sein und es muss die zur Erfüllung der pflichtigen kommunalen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel realitätsgerecht erfassen. Bei der Ermittlung der Kosten für die Erfüllung von Pflichtaufgaben billigt der StGH dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Pauschalierung zu.
- (3) Um die kommunale Selbstverwaltungsgarantie abzusichern, muss das Land den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung gewährleisten, die es ihnen erlaubt, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen.

6. Wie der StGH selbst feststellt, kann eine Bedarfsermittlung nach diesen Vorgaben zu dem Ergebnis führen, dass die vom Land bereitzustellenden Finanzmittel niedriger ausfallen als bisher. Er bemängelt ausdrücklich nicht die Höhe der Finanzausstattung der Kommunen durch das Land, sondern lediglich die im alten System fehlende Bedarfsanalyse.

7. Neben der von der Finanzkraft des Landes unabhängigen finanziellen Mindestausstattung der Kommunen habe das Land seinen Kommunen eine weitergehende Finanzausstattung zu sichern, die jedoch anders als die Mindestausstattung weiterhin von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abhängig sein kann, also im Verbundmodell verbleiben kann.

8. Im Ergebnis stellt der StGH mit seiner Forderung eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs aufgrund der nicht objektiv quantifizierbaren Finanzbedarfe der Kommunen dem Gesetzgeber eine Aufgabe, die nach finanzwissenschaftlichen Kriterien kaum zu lösen ist (Lenk 2003; Lenk et.

al. 2017; Lamouroux und Thöne 2016). Eine „first-best“-Lösung in der Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichssystems scheidet somit von vornherein aus. Dies erkennt der StGH an, indem er ausdrücklich festhält, dass sich der Gesetzgeber bei der Bedarfsermittlung an den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für Pflichtaufgaben orientieren, diese um Ausreißer bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen und hiervon schließlich die originären kommunalen Einnahmen oder Einnahmemöglichkeiten abziehen könne. Da dies durchgehend in Anlehnung und mit Verweis auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs geschieht (Thüringer Verfassungsgerichtshof 2011), skizziert der StGH die vom hessischen Gesetzgeber umgesetzte Reform nach dem Vorbild der Reform in Thüringen bereits vor (Färber et al. 2012). Er intendiert dabei die bei jedem Finanzausgleichssystem unumgängliche, finanzwissenschaftliche „second-best“-Lösung der KFA-Reform.

2.2 Finanzausgleichstheorie und abgeleitete Prüfkriterien

2.2.1 Dezentralisierung und Subsidiarität als Begründung der kommunalen Selbstverwaltung

9. Die Bedeutung, die der StGH der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zuerkennt, lässt sich finanzwissenschaftlich nachvollziehen. So zeigt Oates (1972) mit seinem Dezentralisierungstheorem, dass dezentrale Gebietskörperschaften unter bestimmten Voraussetzungen geeignet sind, öffentliche Güter effizienter bereitzustellen, da diese die Präferenzen ihrer Bürger besser nachvollziehen können und daher staatliche Aufgaben passgenauer erfüllen können, als dies für übergeordnete Ebenen der Fall ist. Oates' Dezentralisierungstheorem liefert damit eine finanzwissenschaftliche Begründung des Subsidiaritätsprinzips.

10. Eine dezentrale und subsidiäre Entscheidung darüber, welche Aufgabe wie erfüllt werden soll, schließt eine entsprechende normative Vorgabe durch eine übergeordnete Ebene zunächst aus. Dies wird intuitiv klar: Wäre objektiv durch übergeordnete Ebenen feststellbar, wie eine effiziente und sachgerechte Aufgabenerfüllung ausgestaltet sein sollte, bedürfte es keiner dezentraler Strukturen. Gerade im Kontext der föderalen Finanzbeziehungen zeigt die vorliegende empirische Evidenz jedoch einschlägig die fiskalisch vorteilhafte Wirkungsweise dezentraler Strukturen und fiskalischer Dezentralisierung (Asatryan et al. 2015; Baskaran und Feld 2013, Baskaran et al. 2016). Ist bereits eine Bestimmung der effizienten und sachgerechten Aufgaben untergeordneter Ebenen schwierig, so gilt dies umso mehr für die Bestimmung der zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigten Finanzausstattung und damit der Finanzbedarfe.

11. Räumt man dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und damit der kommunalen Handlungsautonomie eine derart ausgeprägte Bedeutung ein, wie es finanzwissenschaftlich aus den genannten Gründen geboten ist, muss dies, um dem Prinzip der fiskalischen Kongruenz und der fiskalischen Äquivalenz zwischen Steuerzahlern und Nutznießern einer öffentlichen Leistung zu folgen, auch eine fiskalische Eigenverantwortung der kommunalen Ebene nach sich ziehen. Die vom Land sicherzustellende Finanzausstattung muss sich somit nach finanzwissenschaftlicher Interpretation innerhalb von Grenzen bewegen, die zwar einerseits die Selbstverwaltungsgarantie absichern müssen, aber andererseits die Kommunen nicht aus der fiskalischen Verantwortung für ihr Ausgabenverhalten entlassen dürfen. Land und Kommunen befinden sich in einem Prinzipal-Agenten-Verhältnis, wobei das Land die Rolle des Prinzipals und die Kommunen die der Agenten einnehmen. Es drohen folglich Informationsasymmetrien und ein „Moral- Hazard“-Problem, da das Land als Prinzipal nur bedingt über alle Informationen zum benötigten Finanzbedarf der Kommunen verfügen kann.

12. Aufgrund dieser Informationsasymmetrien wird das Land durch die Vorgaben des StGH, den Kommunen eine bedarfsorientierte Finanzausstattung zu sichern, vor die nahezu unmögliche Aufgabe gestellt, die kommunalen Finanzbedarfe sachgerecht zu erfassen und ein nachvollziehbares und allgemeingültiges Verfahren zur Bedarfsmessung zu entwickeln, ohne sich dabei dem Verdacht einer willkürlichen Festsetzung der Finanzbedarfe auszusetzen.

2.2.2 Funktionen des Finanzausgleichs

13. Finanzausgleichssysteme verfolgen grundsätzlich den Zweck, Allokations- und Distributionsziele zu erreichen. Als Allokationsziel wird dabei insbesondere der Ausgleich vertikaler Ungleichgewichte, also eines Auseinanderfallens von Aufgabenzuordnung und Finanzausstattung und damit die Absicherung einer effizienten öffentlichen Leistungserbringung verfolgt. Besonders problematisch werden die Ermittlung und damit der Ausgleich vertikaler Ungleichgewichte bei jenen Aufgaben, bei denen die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie über einen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung verfügen und das Land die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel abschätzen muss, um vertikale Ungleichgewichte beseitigen zu können. Das Distributionsziel umfasst dagegen eine oftmals politisch-normativ gewünschte Verteilung der Finanzmittel über alle Kommunen hinweg, um zwischen strukturell unterschiedlichen Kommunen gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Es soll somit ein politisch-normativ intendierter Disparitätenausgleich erreicht werden (Büttner et al. 2008).

14. Ein Finanzausgleichssystem dient dazu, diese Allokations- und Distributionsziele auf der Grundlage systemischer und nicht einmaliger oder temporärer Aufgaben zu leisten. Systemimmanente Fehlanreize, insbesondere „Moral-Hazard“, sollten dabei möglichst minimiert werden. Die Mindestanforderungen hierzu sind einerseits die Transparenz des Ausgleichssystems und andererseits die Allgemeinheit und Regelbindung der Zuweisungen. Während diese recht allgemeinen Anforderungen an Finanzausgleichssysteme auf allen föderalen Ebenen gelten, wird im folgenden Abschnitt auf weitere Besonderheiten kommunaler Finanzausgleichssysteme eingegangen.

2.2.3 Anforderungen kommunaler Finanzausgleichssysteme

15. Der kommunale Finanzausgleich ist in den Ländern typischerweise als vertikales Transfersystem mit horizontaler Verteilungswirkung ausgestaltet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommunen in der föderalen Ordnung des deutschen Bundesstaates den Ländern zugeordnet werden, woraus sich eine Finanzausstattungspflicht der Länder gegenüber ihren Kommunen ergibt. Der KFA speist sich somit ganz überwiegend aus den Zahlungen des jeweiligen Landes an seine Kommunen. Wo das jeweilige Finanzausgleichssystem eine horizontale Umverteilung zwischen den Kommunen im Sinne eines aktiven horizontalen Finanzausgleichs über eine kommunale Umlage vorsieht, bleibt deren Volumen deutlich hinter dem Landesanteil zurück (Lenk et. al. 2017 Tab. 50 S. 361; Moewes 2015 Anhang I). Die horizontale Verteilungswirkung des KFA entsteht also in erster Linie durch die indirekte Wirkung des passiven Finanzausgleichs, indem die vertikalen Ausgleichszahlungen den Kommunen nach Maßgabe der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben zugeordnet werden. Damit grenzt er sich beispielsweise vom Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern ab, der als horizontales System angelegt ist.

16. Im System des kommunalen Finanzausgleichs wird grundsätzlich zwischen Schlüsselzuweisungen und (Sonder)Bedarfszuweisungen unterschieden (Eck und Thater 2013). An beide Transferinstrumente wird im Sinne der Allgemeingültigkeit und Transparenz des Ausgleichssystems der Anspruch gestellt, dass sie auf eine größere Anzahl von betroffenen Kommunen anwendbar sind und nicht lediglich Einzelfälle berühren (Katz 1985). Ebenso sind einmalige oder temporäre Finanzierungserfordernisse ungeeignet, systemisch im KFA berücksichtigt zu werden. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, weil andernfalls die Fortschreibungsfähigkeit des Ausgleichssystems unter konstanten Bedingungen verringert würde (Lenk et al. 2013). Im KFA sind stattdessen insbesondere solche Aufgaben zu berücksichtigen, die durch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nur unzureichend abgedeckt sind und bei

denen folglich vertikale Ungleichgewichte auftreten können, also die Allokationseffizienz verletzt ist (Scherf 2003).

17. Nach Lenk et al. (2013), Zimmermann (2009) und Schwarting (2006) muss das System des KFA insbesondere die folgenden sechs Funktionen erfüllen:

- (1) Fiskalische Funktion: Der KFA soll die Finanzausstattung der Kommunen über deren eigene Einnahmen hinaus entlang der verfassungsmäßigen Vorgaben verbessern.
- (2) Distributive Funktion: Die existenziellen öffentlichen Leistungen sollen in allen Kommunen auf einem ähnlichen Qualitätsniveau erbracht werden.
- (3) Allokative Ziele: Die Versorgung mit öffentlichen Gütern soll sichergestellt werden. Vertikale Ungleichgewichte sollen dabei ausgeglichen werden.
- (4) Raumordnerische Funktion: Über den KFA kann ein meritorisch motivierter Einfluss des Landes auf die Raumordnungspolitik ausgeübt werden.
- (5) Versicherungsfunktion: Die Stetigkeit der kommunalen Finanzausstattung und damit eine Zeitkonsistenz in den Kommunal финанzen soll sichergestellt werden.
- (6) Stabilisierende Funktion: Im Sinne des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sollen sich Landes- und Kommunal финанzen im Gleichklang entwickeln. Dies ist insbesondere im Steuerverbundmodell der Fall.

18. Damit der KFA diese Funktionen zielgerichtet erfüllt, müssen weitere Vorgaben beachtet werden. Diese sind insbesondere:

- (1) Das Subsidiaritätsprinzip des kommunalen Finanzausgleichssystems als Absicherung dezentraler Effizienzvorteile,
- (2) eine sachgerechte Bedarfsbemessung mit Regel- und Sonderbedarfen zur Absicherung der Selbstverwaltung und zur Minimierung von Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommunen,
- (3) ein Übernivellierungsverbot und das Vermeiden einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge zur Minimierung von Fehlanreizen, die eigene Finanzkraft durch den KFA nicht weiter zu pflegen, sowie
- (4) Transparenz und Allgemeingültigkeit des KFA und ein damit verbundenes Willkürverbot der Landesebene bei der Ausgestaltung der vertikalen KFA-Zahlungsströme an die Kommunen.

2.2.4 Grundprinzipien im kommunalen Finanzausgleich

19. Aus den oben skizzierten allgemeinen Zielen des Finanzausgleichs und den Besonderheiten kommunaler Finanzausgleichssysteme lassen sich zwei zentrale Grundprinzipien ableiten, die als Prüfkriterien der Effizienz und Zielgerichtetheit eines Finanzausgleichssystems dienen können. Diese bilden ebenso die finanzwissenschaftliche Grundlage der rechtlichen Bedingungen, die der StGH an den reformierten Finanzausgleich des Landes Hessen stellt.

- (1) Das Prinzip der **Allokationseffizienz** (Blankart 2017) fordert vom Gesetzgeber, den Kommunen eine anhand ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung zu sichern. Dies impliziert eine adäquate Ermittlung der Regelbedarfe und Sonderbedarfe der verschiedenen, anhand ihrer Aufgabenzuordnung zu differenzierenden kommunalen Gruppen. Die entscheidende Größe zur Feststellung einer effizienten Mittelallokation ist das vertikale Ungleichgewicht der Kommunen, also der Differenzbetrag zwischen den zur Erbringung der Aufgaben erforderlichen Ausgaben und den vorhandenen (eigenen) Deckungsmitteln. Dies entspricht dem Bedarfsbegriff des StGH.
- (2) Das Prinzip der **Distributionseffizienz** (ebd.) fordert vom Gesetzgeber, das kommunale Gleichbehandlungsgebot (Zimmermann 1999) nicht zu verletzen, also über alle Kommunen hinweg ein systemisch allgemeingültiges Verfahren anzulegen, ohne dabei einzelne Kommunen systemfremd zu behandeln. Der Gesetzgeber kann hier ebenso eine Nivellierung der Finanzausstattung der verschiedenen Kommunen bezwecken. Dass dies effizienzsteigernd sein kann, zeigen bereits Brennan und Buchanan (1977) mit ihrem Ansatz des „Net-Fiscal-Benefit“. In jedem Fall bleibt es aber eine politisch-normative Entscheidung des Gesetzgebers, das Ausgleichsniveau festzulegen.

20. Diese theoretischen Überlegungen zur Ausgestaltung von kommunalen Finanzausgleichssystemen gestalten sich in der Umsetzung schwierig. Dies ist vor allem auf die genannten Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommunen zurückzuführen. Vom Gesetzgeber wird bereits mit dem Erreichen der Allokationseffizienz und der damit einhergehenden Ermittlung von Finanzbedarfen ein kaum objektiv zu erfüllendes Kunststück verlangt. Ein finanzwissenschaftlich vertretbarer und praktikabler Ansatz der Bedarfsermittlung muss daher dem Gesetzgeber weitreichende Spielräume bei der Bedarfsfestsetzung einräumen. Dies ist nicht zuletzt deshalb nötig, um durch die Informationsasymmetrien auftretende Fehlanreize auf kommunaler Seite („Moral-Hazard“) soweit wie möglich auszuschließen.

21. Im folgenden Kapitel wird der Finanzausgleich des Landes Hessen auf der Grundlage der geschilderten theoretischen Überlegungen diskutiert. Es wird gezeigt, dass das Land die nahezu unmögliche Aufgabe, das zuvor geltende Steuerverbundmodell in ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem zu überführen, auf finanzwissenschaftlich gut vertretbare Weise erfüllt hat. Von besonderer Bedeutung ist dabei die objektiv kaum mögliche Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe, bei der das Land Hessen ein dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung tragendes, transparentes und allgemeingültiges System geschaffen hat, das in seinem mehrstufigen Ergebnis kommunenfreundlich wirkt und zu befürchtende Fehlanreize minimiert.

22. Finanzwissenschaftliche Prüfkriterien des KFA können dabei weder die Betrachtung von Einzelfällen, konkrete Verteilungswirkungen noch etwaige Veränderungen des Ausgleichsvolumens durch die Ausgestaltung des KFA sein, sondern einzig und allein die methodische Konsistenz und Effizienz, die eine sachgerechte, bedarfsorientierte und realitätsnahe Finanzausstattung und damit die kommunale Selbstverwaltungsgarantie absichert, und die damit verbundene Vermeidung von Fehlanreizen im System des KFA.

3. Die Reform des vertikalen Kommunalen Finanzausgleichs vor dem Hintergrund der Prüfkriterien

3.1 Bedarfsmessung im Hessischen KFA

23. Zwar liegen Art und Umfang des Finanzausstattungsanspruches im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Gleichwohl müssen, um den Vorgaben des StGH für einen bedarfsorientierten Finanzausgleich nachzukommen, zunächst die kommunalen Finanzbedarfe quantifiziert werden. Der Gesetzgeber muss also den zur kommunalen Aufgabenerfüllung zwingend erforderlichen Mittelbedarf kennen. Dies muss in einem methodisch transparenten und an allgemeingültigen Kriterien orientierten Verfahren geschehen, da ansonsten das kommunale Gleichbehandlungsgebot verletzt würde. Würden die Bedarfe nicht anhand von über alle Kommunen eines Landes hinweg allgemeingültigen Kriterien erhoben, begäbe sich das Land in den Verdacht, Bedarfe willkürlich festzulegen.

24. Dieses Grundproblem der Bedarfsmessung geht das Land Hessen an, indem zunächst alle pflichtigen Aufgaben der hessischen Kommunen katalogisiert werden. Daraus werden u.a. Erkenntnisse hinsichtlich einer aufgabengerechten Gruppenbildung abgeleitet. Da die zur Bedarfsmessung heranzuziehende Jahresrechnungsstatistik mit den Ein- und Auszahlungen der Kommunen nicht zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben differenziert, nimmt das Land die erforderliche Abgrenzung auf Basis einer qualifizierten Schätzung vor. Auf der Grundlage eines Drei-Jahres-Durchschnitts der nach Produktbereichen differenzierten

Jahresrechnungsstatistik werden auf diese Weise die Defizite aus der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben in den einzelnen Produktbereichen ermittelt. Die so ermittelten Defizite bilden die Grundlage für die Quantifizierung der Bedarfe der kommunalen Gruppen. Ein Defizit ist dabei jedoch nicht mit einem Bedarf gleichzusetzen. Daher werden mit Hilfe einer Angemessenheitsprüfung die ermittelten Gruppendifizite in Gruppenbedarfe überführt. Dazu wird aus den Defiziten aller Kommunen, die in einer Gruppe oder Untergruppe nach § 7 Abs. 3 FAG zusammengefasst sind, die also dieselben Aufgaben zu erfüllen haben, ein gewogener Durchschnittswert in Euro je Einwohner ermittelt. Anschließend wird in einem Korridorverfahren (siehe Abschnitt 3.2.1) das Defizit einer jeden Kommune innerhalb der Gruppe mit diesem Durchschnittswert verglichen.

3.1.1 Gruppierung von Kommunen mit gleicher Rechtsstellung

3.1.1.1 Auswirkungen kleiner Kommunengruppen

25. Die Grundlage der Angemessenheitsprüfung, welche die Defizite zur Bemessung der Mindestausstattung in Bedarfe überführt, stellt die Bildung vergleichbarer Kommunengruppen dar. Ausgangspunkt der Ermittlung dessen, was als Bedarf anerkannt wird, ist der Vergleich der Ausgaben einer Kommune mit den durchschnittlichen Ausgaben einer Gruppe vergleichbarer Kommunen. Diese Form des Benchmarking ist in der Finanzwissenschaft allgemein akzeptiert. Mit der Zuordnung der einzelnen Kommunen zunächst zu den drei kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) folgt der Gesetzgeber den ausdrücklichen Vorgaben des StGH. Der Gesetzgeber trägt damit dem Umstand Rechnung, dass letztlich lediglich die tatsächlichen Aufgaben einer Kommune einen Finanzbedarf begründen können. Zu diesem Zweck bildet er neben den Gruppen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise weitere Untergruppen (vgl. § 7 Abs. 3 FAG), deren Mitglieder jeweils dieselben Aufgaben zu erfüllen haben. Da diese Aufgabenbündel der Pflichtaufgaben über alle Kommunen in einer (Unter-)Gruppe identisch sind, werden die Bedarfe über dieses Vorgehen vertretbar abgebildet. Durch die Pro-Kopf-Betrachtung ist die Größe der jeweiligen Kommune innerhalb dieser Gruppe unerheblich.

26. Das Verfahren einer der Aufgabenzuordnung folgenden Gruppenbildung wird statistischen Anforderungen an die Bedarfsermittlung gerecht, indem sich die Bedarfsermittlung nicht nur aufgabenbezogen, sondern auch realitätsgerecht nahe an den Ausgaben- und Defizitstrukturen der einzelnen Kommune bewegt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Gruppe aus nur wenigen Kommunen besteht, so wie es bei den kreisfreien Städten mit nur fünf Merkmalsträgern der Fall ist. Besteht eine Gruppe nur aus wenigen Merkmalsträgern, erhöht

sich der Einfluss einzelner Kommunen auf die für die Bedarfsermittlung relevanten durchschnittlichen Defizite. Veränderungen in den Defiziten einer einzelnen Kommune wirken sich somit stärker auf die für die Überführung der Defizite in Bedarfe relevanten durchschnittlichen Gruppendifizite aus, als dies in Gruppen mit vielen Merkmalsträgern der Fall ist. Die Bedeutung der einzelnen Kommune steigt somit. Dies trifft umso stärker zu, je stärker die Streuung der Defizite in einer Gruppe ausfällt. Dadurch erlangen „Ausreißer-Kommunen“ innerhalb einer Gruppe größere Bedeutung, denn ihr Defizit schlägt stärker auf das Gruppendifizit durch. Konkret erhöht sich etwa im Fall der Stadt Frankfurt a.M. der Einfluss ihrer Defizite auf die für die Angemessenheitsprüfung relevanten Defizite deutlich durch die Tatsache, dass sie sich in einer Gruppe mit nur fünf Merkmalsträgern befindet.

3.1.1.2 Zur Notwendigkeit der Normierung der Ausgaben

27. Die Gruppierung der Kommunen in Gruppen entlang der ihnen zugeordneten Aufgaben stellt, wie oben geschildert, den ersten Schritt der Angemessenheitsprüfung der Defizite und damit der Überführung der Defizite in Bedarfe dar. Die Überführung entlang der durchschnittlichen Bedarfe erfolgt somit über eine Normierung der Defizite innerhalb der Kommunengruppen. Eine solche Normierung ist in einem bedarfsorientierten System zwingend erforderlich. Dies ist aus mehreren Gründen der Fall (vgl. dazu Lenk et al. 2013). Erstens begrenzen eine Normierung und die damit verbundene Abstrahierung von kommunenspezifischen Defiziten die Fehlanreize, durch kurzfristige Ausgabensteigerungen Zuweisungen aus dem KFA zu erhöhen. Zweitens macht eine Normierung entlang einheitlicher Kriterien den KFA steuer- und fortschreibbar. Das System passt sich somit automatisch an die Veränderungen des Finanzmittelbedarfs der Kommunen in der jeweiligen Gruppe an. Eine Normierung von Bedarfen, in der die Bedarfsmesszahlen anhand der durchschnittlichen Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer kommunalen Gruppe ermittelt werden und Abweichungen vom Einzelfall bewusst zugelassen werden, ist daher finanzwissenschaftlich als sachgerechte wie praktikable Lösung anerkannt (a.a.O.). Dies äußert sich nicht zuletzt in der Rechtsprechung verschiedener Verfassungsgerichte der Länder¹, die allesamt eine Pauschalierung und Typisierung der Ausgaben anregen und den Gesetzgebern bei der konkreten Ausgestaltung der Normierung der aufgabenspezifischen Ausgaben weitreichende Spielräume zubilligen.

¹ Neben dem Hessischen Staatsgerichtshof insbesondere des Thüringer Verfassungsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs Sachsen-Anhalt.

3.1.2 Berücksichtigung von tatsächlichen Defiziten als Bedarfe

3.1.2.1 Zur Betrachtung von IST-Ausgaben

28. Für die Bedarfsermittlungen werden die zur Ermittlung der Defizite erforderlichen IST-Ausgaben und IST-Einnahmen betrachtet. Dies folgt direkt aus der Rechtsprechung des StGH, der auf die tatsächlichen Ausgaben als Bezugsgröße der Bedarfe verweist und zugleich eine realitätsnahe Quantifizierung der Bedarfe fordert. Ohne Zweifel liefert eine Betrachtung der tatsächlichen fiskalischen Ergebnisse das realitätsnächste Bild der Finanzmittelausstattung der Kommunen.

29. Die Betrachtung der IST-Ausgaben birgt dabei, wie jede Bedarfserhebung, grundsätzlich die Risiken einer möglichen Über- oder Unterschätzung der kommunalen Bedarfe. Zum einen ist ein oft vorgebrachter Kritikpunkt bei der Betrachtung von IST-Ausgaben zur Bedarfsermittlung, diese würden den tatsächlichen Finanzbedarf unterschätzen, da (aufgrund einer unzureichenden Finanzausstattung) nicht getätigte, aber bedarfsrelevante Ausgaben nicht als Bedarf erfasst würden. Mehr noch, eine gleichzeitige Über- und Unterschätzung der Bedarfe könnte eintreten: Dringende Bedarfe würden nicht abgebildet, während verschwenderische Ausgaben die aufgrund der Deckungsmittel überhaupt erst getätigt werden könnten, als Bedarfe anerkannt würden.

30. Das zweite Argument verkennt jedoch, dass aufgrund der gruppenweisen Durchschnittskostenbetrachtung gerade keine Ausgabenbetrachtung von Einzelkommunen stattfindet. Wenn überhaupt, begründet die Gefahr einer simultanen Über- und Unterschätzung der Bedarfe die Notwendigkeit einer Angemessenheitsprüfung. Zumindest für den Fall der hessischen Kommunen scheint das erstgenannte Argument einer Unterschätzung aufgrund nicht getätigter Ausgaben wenig plausibel. Dies zeigt sich insbesondere an der Entwicklung ihrer Kassenkreditbestände². Zwar sind Kassenkredite lediglich zur konsumtiven Überbrückungsfinanzierung zwischen zwei Haushaltsperioden vorgesehen. Die hohen Bestände deuten jedoch stark darauf hin, dass sie als dauerhaftes Finanzierungsinstrument genutzt werden.

² Der Bestand an Kassenkrediten der hessischen Kommunen lag zum 31.12.2016 mit 1059 Euro pro Einwohner fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Bundesländer.

Tabelle 1: Kassenkreditbestand der hessischen kreisfreien Städte zum 31.12.2016

	Kassenkreditbestand absolut (EUR)	Kassenkreditbestand pro Kopf (EUR)
Frankfurt a.M.	32.300.000	44
Wiesbaden	0	0
Kassel	112.794.201	570
Darmstadt	280.050.000	1083
Offenbach	383.500.000	3099

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen und Hessisches Statistisches Landesamt

31. Da Kommunen vergleichsweise unkompliziert auf Kassenkredite als zusätzliche Finanzierungsquellen zurückgreifen können, werden gewünschte konsumtive, aber aufgrund der Finanzsituation nicht durch ordentliche Einnahmen oder Kreditmarktschulden gedeckte Ausgabenprojekte oft über dieses Instrument finanziert. Die hohen Kassenkreditbestände der hessischen Kommunen von landesweit insgesamt knapp 6 Milliarden Euro legen daher nahe, dass auf vergleichsweise wenige Ausgabenprojekte tatsächlich verzichtet werden musste und die IST-Ausgaben die bedarfsorientierten Ausgaben umfassend abdecken. Diese Entwicklung zeigt sich nicht zuletzt bei den kreisfreien Städten (siehe Tabelle 1). Deren Kassenkreditbestände sind mittlerweile auf im Schnitt 1584 Euro pro Einwohner angewachsen. Zwar liegt die Stadt Frankfurt a.M. mit einem Kassenkreditbestand von 44 Euro pro Einwohner im Vergleich mit allen (Stand: 31.12.2017) 426 hessischen Städten und Gemeinden auf Platz 276 und damit im unteren Mittelfeld der Verteilung des Kassenkreditbestandes. Dies deutet jedoch eher auf die finanzielle Leistungsfähigkeit Frankfurts im Vergleich zu den anderen Kommunen und insbesondere zu den anderen kreisfreien Städten hin.

32. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadt Frankfurt im Zeitverlauf etwa ein Drittel über jenen der übrigen kreisfreien Städte lagen, die Stadt Frankfurt aber gleichzeitig, anders als die übrigen kreisfreien Städte, die offenbar die Möglichkeit nutzten, laufende Aufgaben durch dieses Instrument zu finanzieren, die Aufnahme zusätzlicher Kassenkredite nicht für nötig erachtete³.

³ Dies wird insbesondere bei Betrachtung der Haushaltsergebnisse im folgenden Abschnitt und bei Betrachtung der Einnahmesituation und des Einnahmepotentials der Stadt Frankfurt a.M. deutlich, wie in Kapitel 3.3.2 ausgeführt wird.

Tabelle 2: Ausgabenentwicklung der kreisfreien Städte im Vergleich

	Gesamtausgaben in Euro pro Kopf				
	2014	2013	2012	2011	2010
Frankfurt a.M.	4489	4400	5061	4580	4262
Wiesbaden	3730 (-20,3%)	3496 (-25,9%)	3408 (-48,5%)	3358 (-36,4%)	3435 (-24,1%)
Kassel	3592 (-25%)	3697 (-19%)	3535 (-43,2%)	3381 (-35,5%)	3249 (-31,2%)
Darmstadt	3237 (-38,7%)	3085 (-42,6%)	3223 (-57%)	3182 (-43,9%)	3129 (-36,2%)
Offenbach	3150 (-42,5%)	3964 (-11%)	4391 (-15,3%)	4467 (-2,5%)	3822 (-11,5%)
Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte	3427	3561	3639	3597	3408
Abweichung Frankfurt am Main von den übrigen kreisfreien Städten	+30,9 %	+23,6%	+39,1%	+27,3%	+25%

Quelle: Regionalstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen.

33. Als vordergründige Belege für angeblich unterbliebene investive Ausgaben, die damit bei einer Betrachtung der IST-Ausgaben nicht als Bedarfe berücksichtigt würden, werden zudem zumeist Investitionsausgaben angeführt. Sofern diese Betrachtung umstandslos auf sämtliche Straßen und Brücken im jeweiligen Stadtgebiet erstreckt wird (Junkernheinrich et. al. 2016), wird indes verkannt, dass sich diese zu einem beträchtlichen Teil in Trägerschaft des Landes oder des Bundes befinden und damit keine kommunalen Ausgabenbedarfe darstellen können. Es ist also äußerst unwahrscheinlich, dass insofern durch eine Betrachtung der IST-Ausgaben zur Bedarfsermittlung die kommunalen Finanzbedarfe aufgrund nicht getätigter Ausgaben zu gering ermittelt werden. Was die Investitionsausgaben im Übrigen anbelangt, so fällt auf, dass die Stadt Frankfurt bei den Ausgaben für Sachinvestitionen trotz einer vergleichbaren

Kompetenzzuordnung deutlich höhere Pro-Kopf-Werte aufweist als die übrigen kreisfreien Städte im Land. Dass trotzdem notwendige Investitionen unterbleiben, ist daher aufgrund der teils enormen Abweichungen der getätigten Ausgaben nach oben zumindest unwahrscheinlich.

**Tabelle 3: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen
der kreisfreien Städte im Vergleich**

	Ausgaben für Sachinvestitionen in Euro pro Kopf				
	2014	2013	2012	2011	2010
Frankfurt a.M.	302	259	386	447	345
Wiesbaden	199 (-51,9%)	112 (-131,8%)	91 (-322,5%)	236 (-89,1%)	252 (-36,7%)
Kassel	267 (-13,8%)	266 (+2,7%)	219 (-76,6%)	282 (-58,4%)	357 (+3,5%)
Darmstadt	111 (-172,6%)	114 (-127,1%)	96 (-303,9%)	162 (-175,7%)	152 (-127,4%)
Offenbach	87 (-246,5%)	254 (-1,8%)	574 (+32,8%)	285 (-56,7%)	367 (+5,9%)
Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte	166	187	245	241	282
Abweichung Frankfurt am Main von den übrigen kreisfreien Städten	+82,4%	+38,7%	+57,6%	+85,1%	+22,4%

Quelle: Regionalstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen.

34. Zum anderen kann die Betrachtung von IST-Ausgaben als Bedarfsindikator Fehlanreize setzen, da Kommunen versucht sein können, ihre Ausgaben und Defizite kurzfristig zu erhöhen, um somit höhere Bedarfe zuerkannt zu bekommen (Blankart 2017). In diesem Fall käme es durch eine Betrachtung der IST-Ausgaben zu einer Überschätzung der Bedarfe. Zwar spricht Vieles dafür, dass diese grundsätzlichen Fehlanreize durch andere Anreize überlagert werden (Cordes et al. 2012). Zudem ist es äußerst unwahrscheinlich, dass eine einzelne Kommune über alle Informationen verfügt, die für ein solch individuell strategisches Verhalten im komplexen System der Bedarfsermittlung für alle Kommunen erforderlich wären, um am Ende die eigenen Zuweisungen tatsächlich erhöhen zu können. Trotzdem stellen diese Fehlanreize einen der Kernkritikpunkte an bedarfsorientierten Finanzausgleichssystemen dar. Diese Erkenntnis hebt jedoch vor allem die Notwendigkeit der Angemessenheitsprüfung hervor, um ein solches „Moral-Hazard“-Verhalten möglichst zu begrenzen.

35. Letztlich bleibt der Ansatz der IST-Ausgaben somit einerseits aufgrund der Vorgaben des StGH, andererseits aber mangels alternativer Messkonzepte die am ehesten sachgerechte und realitätsnahe Möglichkeit, ein Abbild der tatsächlichen kommunalen Finanzausstattung zu erhalten. Dieses Modell ist durch die jährliche Bedarfsermittlung gleichzeitig reagibel für Veränderungen in der Ausgaben- und Defizitstruktur der kommunalen Gruppen und berücksichtigt somit Abweichungen zwischen Ansatz und tatsächlichem Bedarf im Zeitablauf. Wenn die Kritikpunkte an der Betrachtung der IST-Ausgaben dagegen eines nahelegen, dann ist dies die Notwendigkeit einer Angemessenheitsprüfung, um insbesondere eine Überschätzung der Bedarfe im Kontext der Bemessung einer Mindestausstattung zu verhindern.

3.1.2.2 Zur Notwendigkeit der Betrachtung von Haushaltsergebnissen

36. Das Hauptargument für die Berücksichtigung der IST-Ausgaben besteht also darin, dass diese am ehesten ein realitätsgerechtes Abbild der tatsächlichen kommunalen Finanzsituation liefern. Neben der Betrachtung der IST-Ausgaben ist es hierfür ebenso entscheidend, die Haushaltsergebnisse zu betrachten und nicht auf die Planansätze abzustellen. Dies ist aus zwei Gründen der Fall.

37. Zum einen liefern die Ergebnisse das realitätstreue Abbild der kommunalen Finanzsituation. Eine Abweichung der Planzahlen von den Finanzergebnissen ist folglich keine Bedarfsbegründung, sondern lediglich Ausdruck des mehr oder weniger erfolgreichen Wirtschaftens einer Kommune. So weist etwa die Stadt Frankfurt a.M. regelmäßig bessere Haushaltsergebnisse als Planansätze aus. Relevant für die Beurteilung des kommunalen

Finanzbedarfs sind dabei weder die Planansätze noch die Abweichung vom Planansatz zum Haushaltsergebnis, sondern lediglich das tatsächlich eingetretene Haushaltsergebnis.

38. Zum anderen liefert die Betrachtung der Haushaltsergebnisse eine Gegenüberstellung von *realisierten* Einnahmen und Ausgaben einer Kommune. Grundsätzlich kann der KFA immer nur eine subsidiäre Finanzierungsquelle der Kommunen sein, sodass aufgabenbezogene Einnahmen und Steuern weiter die primären Einnahmequellen darstellen. Im Sinne der Subsidiarität und im Sinne interkommunaler Solidarität sollten daher solche Kommunen, die ihre Bedarfe aus eigenen Mitteln bestreiten können, im KFA nachrangig berücksichtigt werden. Dies steht im Einklang mit den Vorgaben des StGH: Wie er selbst ausführt, sind die originären Einnahmen der Kommunen wie ihre Einnahmemöglichkeiten in die Ermittlung des Finanzbedarfs einzustellen. Ein aufgaben- und ausgabenbezogenes pauschalierendes System, wie es im hessischen KFA umgesetzt ist, entspricht somit dem subsidiären Grundcharakter des KFA, da hier konsequent die Einnahmen gegengerechnet werden. Ein Hinweis auf eine abnehmende Finanzkraft stellt dabei noch keinen ausgleichsrelevanten Finanzbedarf dar, solange die pflichtigen Aufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben von der Kommune erfüllt werden können. Es dürfen also bei der sachgerechten Ermittlung von Bedarfen nicht solche Ausgaben als Bedarfe berücksichtigt werden, welche die Kommune selbst finanzieren kann, sondern es muss lediglich die Lücke zwischen Eigenfinanzierungsmöglichkeit und den erforderlichen Ausgaben zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und der Mindestsicherung der Selbstverwaltung geschlossen werden. Dass der Stadt Frankfurt a.M. eine bedarfsgerechte Finanzierung ihrer Aufgaben nicht möglich wäre, erscheint vor dem Hintergrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft und der positiven Haushaltsergebnisse der Stadt zweifelhaft.

Tabelle 4: Haushaltsergebnisse der Stadt Frankfurt a.M. (Ordentliches Ergebnis)

	Planergebnis	IST-Ergebnis	Differenz
2012	-262,4 Mio. EUR	-26,4 Mio. EUR	+ 236,1 Mio. EUR
2013	-47,6 Mio. EUR	-35,0 Mio. EUR	+ 12,6 Mio. EUR
2014	-65 Mio. EUR	209,6 Mio. EUR	+ 274,6 Mio. EUR
2015	-13,2 Mio. EUR	182,8 Mio. EUR	+ 196,0 Mio. EUR

Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung der Stadt Frankfurt a.M.

39. Angesichts dieser Zahlen und der Subsidiarität des KFA ist das Argument der Stadt Frankfurt a.M., sie werde im bedarfsorientierten Modell nicht hinlänglich ausgestattet, um neben ihren Pflichtaufgaben ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen zu können, wenig plausibel.

Denn die durch den KFA zu leistende Sicherungsfunktion der angemessenen und aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen verfolgt explizit nicht den Zweck, mögliche Eigenfinanzierung zu ersetzen und somit lediglich Mitnahmeeffekte zu ermöglichen. Zwar steht es dem Land frei, über diese Mindestanforderungen des Finanzausstattungsanspruches hinauszugehen, da Art und Umfang des Finanzausstattungsanspruches jenseits der vom StGH gesetzten Grenzen im Ermessen des Gesetzgebers liegen. Auf Grundlage der Finanzausgleichstheorie und entlang der finanzwissenschaftlichen Kriterien, die der StGH in seinem „Alsfeld-Urteil“ aufgestellt hat, ist es jedoch nicht erforderlich, Bedarfe weiter zu fassen, als hier ausgeführt.

3.1.2.3 Zur Betrachtung von Jahresdurchschnitten

40. Die Betrachtung eines Drei-Jahres-Durchschnitts führt zu einer Glättung der Ausgaben und Defizite und verringert den Einfluss von einmaligen Ausgabenprojekten. Zwar würde eine Einbeziehung weiterer Jahre diese Glättungswirkung noch verstärken. Es ist jedoch zumindest fraglich, ob eine zu weit in die Vergangenheit gerichtete Betrachtung der Ausgabenstrukturen einer Kommune das Ziel einer sachgerechten, vor allem aber aktuell realitätsnahen Abbildung der Bedarfssituation, wie sie vom StGH gefordert und finanzwissenschaftlich geboten ist, erreichen könnte.

3.2 Angemessenheitsprüfung im KFA

41. Während die Katalogisierung der gruppenspezifischen Aufgaben und die Ermittlung der gruppendurchschnittlichen Defizite den ersten Schritt der Bedarfsermittlung darstellen, erfolgt zur Bemessung der Mindestausstattung die konkrete Überführung der Defizite in Bedarfe anhand einer Angemessenheitsprüfung. Neben der Vermeidung von Fehlanreizen und einer Orientierung an den sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen dient die Angemessenheitsprüfung der Defizite insbesondere der vom StGH geforderten Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe.

3.2.1 Das Korridorverfahren als Quantifizierung des Bedarfsansatzes

42. Die Angemessenheitsprüfung erfolgt im Rahmen eines Korridorverfahrens (dazu jüngst Lenk et.al. 2017). Diese Verfahrensweise trägt dem Umstand Rechnung, dass den Kommunen eine von der Finanzkraft des Landes unabhängige Mindestausstattung sicherzustellen ist. Da die Mindestausstattung über die Erfüllung der Pflichtaufgaben hinaus die Erfüllung freiwilliger

Aufgaben ermöglichen soll, um das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen zu gewährleisten, stellt die Festlegung des Regelbedarfs für den Gesetzgeber bereits eine Herausforderung dar, bei der er Gefahr läuft, in die Selbstverwaltung der Kommunen einzugreifen. Lediglich die kostengünstigste Aufgabenerfüllung als Bedarf anzuerkennen, wäre zwar im Sinne einer Orientierung an den sparsam und wirtschaftlich handelnden Kommunen vertretbar. Es würde sich aber aufgrund der Heterogenität der Kommunen innerhalb einer Gruppe als praktisch problematisch erweisen und mit dem Ausgleichsziel der Allokationseffizienz in Konflikt stehen. Der Minimalkonsens zur Festlegung des Regelbedarfs kann daher nur sein, dass überhöhte Kosten für die Aufgabenerfüllung keinen Eingang in die Bestimmung des Regelbedarfs finden. Die einzige praktisch nutzbare Annäherung an eine Quantifizierung dessen, was als überhöhter Bedarf gelten kann, ist ein relativer Vergleich von Kommunen mit vergleichbarer Aufgabenzuordnung (Lenk et al. 2017). Das Korridorverfahren des hessischen KFA setzt hier an und stellt daher als Angemessenheitsprüfung eine vertretbare und zugleich praktikable Lösung für die Festsetzung des Regelbedarfs zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und damit für die Überführung der Defizite in Bedarfe dar.

43. Das Korridorverfahren basiert auf der kameral geführten Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes. Deren Daten gliedern sich in 16 Produktbereiche, die wiederum in Produktgruppen unterteilt sind, und unterscheiden damit nicht nach konkreten kommunalen Aufgaben und erst recht nicht danach, ob diese freiwillig oder pflichtig sind. Zahlungen, die in der Jahresrechnungsstatistik erfasst werden, lassen sich deshalb nicht unmittelbar bestimmten – sei es pflichtigen, sei es freiwilligen – kommunalen Aufgaben zuordnen.

Diese Zuordnung ist indes unumgänglich, wenn in Übereinstimmung mit den Maßgaben des StGH zunächst die „(gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben“ erfasst werden sollen. Um die notwendige Verknüpfung zwischen den vorhandenen statistischen Daten und den kommunalen Aufgaben herzustellen, hat das Hessische Ministerium der Finanzen bei den Vorarbeiten zur Neuordnung des KFA deshalb im Wege einer Umfrage in der Landesverwaltung ermittelt, welche Aufgaben den Kommunen zum Stichtag 1. November 2013 durch Gesetz zugewiesen waren. Diese Pflichtaufgaben wurden sodann den erwähnten 16 Produktbereichen und ihren Produktgruppen zugeordnet, die nach der Gemeindehaushaltsverordnung (Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO) vorgesehen sind:

Tabelle 5: Produktbereiche im Hessischen KFA

PB Nummer	Produktbereich
01	Innere Verwaltung
02	Sicherheit und Ordnung
03	Schulträgeraufgaben
04	Kultur und Wissenschaft
05	Soziale Leistungen
06	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
07	Gesundheitsdienste
08	Sportförderung
09	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen
10	Bauen und Wohnen
11	Ver- und Entsorgung
12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV
13	Natur- und Landschaftspflege
14	Umweltschutz
15	Wirtschaft und Tourismus
16	Allgemeine Finanzwirtschaft

Diese Verknüpfung erlaubt zunächst freilich nur die Aussage, dass die dort erfassten Ein- und Auszahlungen jedenfalls *auch* auf die Pflichtaufgaben entfallen, die den jeweiligen Produktbereichen und -gruppen zugeordnet sind. Weil die Jahresrechnungsstatistik aber nicht aufschlüsselt, welcher Anteil der Zahlungen auf pflichtige und welcher auf freiwillige Aufgaben entfällt, lässt sich die jeweilige Verteilung letztlich nur schätzen. Zu diesem Zweck wurde anhand der Haushaltspläne ausgewählter Kreise, kreisfreier und Sonderstatusstädte sowie kreisangehöriger Gemeinden ermittelt, in welchem Umfang die Auszahlungen freiwilligen Aufgaben zuzuordnen waren. Anhand dieser Stichproben wurde die Verteilung bei den übrigen Kommunen geschätzt.

Im Korridorverfahren wird zunächst das so ermittelte produktbereichsspezifische Defizit jeder Kommune mit dem gewogenen Durchschnitt der produktbereichsspezifischen Defizite aller Kommunen in der jeweiligen Kommunengruppe verglichen. Zur Abbildung eines Defizitbereichs, in dem eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung angenommen werden kann, wird sodann der begriffsprägende „Korridor“ gebildet. Dabei stellt der gewogene Durchschnitt die Obergrenze des Korridors dar. Der Wert der Korridoruntergrenze beträgt 50 % des gewogenen Durchschnittswerts. Defizite einzelner Kommunen, die innerhalb dieses Korridors liegen, fließen in die Bedarfsberechnung ein. Defizite, die die obere Korridorgrenze übersteigen, bleiben in der Höhe, mit der sie dies tun, bei der Bedarfsberechnung unberücksichtigt. Defizite, welche die untere Korridorgrenze unterschreiten, werden auf den unteren Korridorwert (= 50 % des gewogenen Durchschnitts) heraufgesetzt und in dieser Höhe in die Bedarfsermittlung einbezogen. Das Korridorverfahren wird dabei lediglich angewendet, um die Bedarfe zu ermitteln, die aus der Erfüllung von Pflichtaufgaben resultieren. Bedarfe, die sich aus der Erfüllung freiwilliger Leistungen ergeben, werden keiner Angemessenheitsprüfungen unterzogen und über den Garantie- und Finanzkraftzuschlag abgedeckt (s.u.).

3.2.2 Vertretbarkeit der Korridorgrenzen: Begründung der Ausgleichsrelevanz

44. Methodischer Kern des Korridorverfahrens sind die Korridorgrenzen und die damit verbundene Abschneidung überhöhter Defizite als notwendige Bedingung, um im Rahmen der Angemessenheitsprüfung die zuvor ermittelten Defizite in angemessene Bedarfe zu überführen. Mit dieser Ausgestaltung des Korridorverfahrens begegnet der Gesetzgeber dem Grundproblem, dass es an einem allgemeingültigen Maß der effizienten Ausgaben fehlt, das auf die unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen der einzelnen Kommunen eingeht (Schwaring 2006, Lenk et. al. 2017). Der StGH trägt diesem finanzwissenschaftlichen Faktum Rechnung und räumt dem Gesetzgeber bei der Angemessenheitsprüfung genau deshalb einen weit gefassten Ermessensspielraum ein.

45. Der hessische Gesetzgeber nutzt diesen Spielraum und wendet aufgrund des Mangels eines allgemeingültigen Effizienzmaßes der kommunalen Aufgabenerbringung und damit der kommunalen Bedarfsermittlung den einzig vertretbaren Ansatz zur Abschneidung überhöhter Ausgaben an, nämlich eine relative Orientierung an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen. Die Abschneidung überhöhter Defizite anstatt einer pauschalen Anerkennung aller Defizite als Bedarfe begründet dabei gerade erst die finanzwissenschaftliche Ausgleichsrelevanz der Ausgaben und damit den Bedarf. Würde auf eine Abschneidung an den Korridorgrenzen, insbesondere nach oben, verzichtet, würde dies Defizite mit Bedarfen gleichsetzen. Eine

Abschneidung anstatt einer Gleichsetzung von Defiziten mit Bedarfen ist zur Begründung der Ausgleichsrelevanz einer Ausgabe aus mehreren Gründen geboten.

Erstens stellt ein Defizit nicht automatisch einen Bedarf dar. Die Pflicht zur Bedarfsermittlung kann in keinem Fall bedeuten, jede Ausgabe in jeder Höhe als Bedarf anzuerkennen zu müssen. Würde auf das Korridorverfahren mit seiner Abschneidung verzichtet, wäre jedoch genau dies die einzig verbleibende Möglichkeit, ein zwar über die Kommunengruppen hinweg allgemeingültiges, dann aber nur noch bedingt sachgerechtes und zudem nur eingeschränkt realitätsnahes System der Bedarfsermittlung zu schaffen. Dies kann jedoch nicht Sinn und Zweck kommunaler Bedarfsfeststellung sein. Defizite per se als Bedarfe anzuerkennen, würde dazu führen, dass Kommunen verstärkt Anreize zu strategischem Verhalten haben und motiviert werden, ihre Ausgaben und Defizite zu erhöhen, da diese sodann vollständig bedarfserhöhend in die Bedarfsermittlung einfließen würden. Das Land würde die Bedarfe systematisch überschätzen. Das Prinzip der *Allokationseffizienz* wäre damit verletzt. Daher ist eine *wirksame und straffe Begrenzung der Anerkennung der Defizite nach oben* bei der Bedarfsermittlung zwingend erforderlich. Zu Recht legt der Gesetzgeber den oberen Korridorrand deshalb so fest, dass er den Kommunen damit eine hohe Effizienz bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben unterstellt (Lenk et. al. 2016).

Zweitens sichert eine Abschneidung überhöhter Defizite die vom StGH ausdrücklich gebilligte Orientierung an den sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen. Neben den damit verbundenen positiven Anreizen für die Fiskalpolitik der Kommunen sichert dieses Vorgehen insbesondere die Wahrung des kommunalen Gleichbehandlungsgebots, indem das Land nicht einzelne Kommunen dadurch besserstellt als andere, dass es überhöhte Defizite als Bedarfe anerkennt. Dies sichert das Prinzip der *Distributionseffizienz* im Finanzausgleich. Der einheitliche und allgemeingültige Ausgleich kann sich somit nur an den solide wirtschaftenden Kommunen festmachen.

46. Das hessische Korridorverfahren leistet damit eine rationale, nachvollziehbare und realitätsnahe Einschätzung des kommunalen Finanzbedarfes. Dass das Korridorverfahren dabei nicht nur sachgerecht, sondern auch *realitätsnah* wirkt, ist im Ansatz der IST-Ausgaben und der aufgabenbezogenen Gruppenbildung der Kommunen zur Ermittlung der ausgleichsrelevanten Durchschnittswerte begründet: Ausreißer in einer Gruppe erhöhen den Gruppendurchschnitt und damit die numerischen Kappungsgrenzen. Die numerischen Korridor Grenzen reagieren dabei nicht nur auf sich verändernde Ausgabenentwicklungen einzelner Kommunen innerhalb der Gruppe dynamisch, sondern auch im Zeitverlauf entlang sich verändernder

Ausgabenschwerpunkte der Kommunengruppe in ihrer Gesamtheit. Der erstgenannte Effekt tritt dabei im Besonderen in der vergleichsweise kleinen Gruppe der kreisfreien Städte auf und führt dazu, dass die numerischen Kappungsgrenzen dieser Gruppe realitätsgerecht auf Veränderungen der Ausgaben- und Bedarfsstrukturen, etwa der Stadt Frankfurt a.M., reagieren. Der zweitgenannte Effekt sichert neben der Realitätsnähe die Fortschreibungsfähigkeit und Sachgerechtigkeit der Bedarfsermittlung in allgemeingültiger Weise ab.

47. Die konkrete Festsetzung der Kappungsgrenze als notwendigen, relativen Vergleichsmaßstab zur Orientierung an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen ist nur eingeschränkt finanzwissenschaftlich überprüf- und begründbar. Einen entsprechenden Versuch unternahmen Lenk et. al. (2017). Eine höhere Obergrenze des Korridors bewirkt eine umfangreichere Anerkennung von Defiziten. Umgekehrt führt eine niedrigere Korridorobergrenze dazu, dass Defizite in größerem Umfang nicht als ausgleichsrelevante Bedarfe anerkannt werden. Die Wahl der Korridorobergrenze muss dabei berücksichtigen, zu welchem Maß sich die Kommunen selbst finanzieren können: Je höher die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen ausfallen, desto niedriger sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die obere Kappungsgrenze des Korridors und desto höher die Effizianzforderungen an die Aufgabenerbringung angesetzt werden (Lenk et al. 2017). Die umgekehrte Logik lässt sich auf die Untergrenze übertragen. Da die hessischen Kommunen vergleichsweise hohe eigene Einnahmen⁴ und Einnahmepotentiale⁵ aufweisen, ist es finanzwissenschaftlich unproblematisch, die obere Kappungsgrenze bei 100% des Gruppendurchschnitts anzusetzen und den gewählten Korridor im Ländervergleich relativ straff und mit den für eine effektive Angemessenheitsprüfung gebotenen, hohen Effizianzforderungen an die Kommunen auszugestalten. Es ist vor dem Hintergrund der nicht geringen Eigenfinanzierungsmöglichkeiten der hessischen Kommunen daher vertretbar, Defizite, die über den gruppendurchschnittlichen Defiziten liegen, als überhöht anzusehen. Dies trifft umso mehr zu, betrachtet man eine Kommune wie die Stadt Frankfurt a.M., die, nicht zuletzt im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten Hessens, erhebliche eigene Einnahmen generiert und strukturell über nicht unwesentliche eigene Einnahmepotentiale verfügt (s.u.).

⁴ So erzielten die hessischen Kommunen im Bundesvergleich mit 1485 Euro die höchsten Pro-Kopf-Steuerereinnahmen und mit 442 Euro die zweithöchsten Gebühreneinnahmen pro-Kopf, während das Ausgabeniveau pro Kopf im Mittel der westdeutschen Länder liegt (Zahlen für 2016, Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik).

⁵ Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das Steueraufkommen der hessischen Kommunen aus der Gewerbesteuer und Grundsteuer B in den Jahren 2005-2015 um 44% (Gewerbesteuer) bzw. 57% (Grundsteuer B) gestiegen ist, während die Hebesätze im selben Zeitraum lediglich um 2% (Gewerbesteuer) bzw. 38% (Grundsteuer B) erhöht wurden.

Am Ende bleibt die Festsetzung freilich, was der StGH dem Gesetzgeber ausdrücklich zubilligt, eine politische Entscheidung. Finanzwissenschaftlich ist sie solange vertretbar, wie die Kappungsgrenzen zu einer wahrnehmbaren Unterscheidung zwischen Defiziten und Bedarfen führen und eine wirkungsvolle Begrenzung der Anerkennung überhöhter Defizite als Bedarfe bewirken. Diese sowohl rechtlich wie finanzwissenschaftlich gebotenen Kriterien für die Festlegung der Kappungsgrenzen sind im hessischen Korridorverfahren erfüllt. Dass Hessen dabei im Ländervergleich bei vergleichbaren Kappungsgrenzen einen höheren Kommunalisierungsgrad aufweist als etwa der Freistaat Thüringen (Färber et al. 2012), ist für die Beurteilung der Grenzen unerheblich. Zum einen dürften durch den höheren Kommunalisierungsgrad die numerischen Ausgabenniveaus der hessischen Kommunen höher sein, was sich in höheren Gruppendurchschnitten und damit höheren numerischen Kappungsbeträgen widerspiegelt. Zum anderen ist lediglich eine wirksame und straffe Begrenzung überschießender Ausgabenniveaus als finanzwissenschaftliches Prüfkriterium erforderlich.

3.2.3 Kappungsgrenzen: Asymmetrie in der Abschneidung nicht anerkannter Bedarfe

48. Die Setzung der Korridor Grenzen bei 50% und 100% des Gruppendurchschnitts führt zu einer asymmetrischen Abschneidung überhöhter Defizite.

49. Diese asymmetrische Verteilungswirkung des Korridorverfahrens ist nicht nur von den Vorgaben des StGH und dem Ermessensspielraum des Gesetzgebers gedeckt, sondern finanzwissenschaftlich geboten. Erst durch die Asymmetrie des Korridorverfahrens wird eine wirksame Abschneidung hoher Defizite erzielt. Denn umgekehrt gilt: Würde ein symmetrisches Verfahren angelegt, würde dies im Ergebnis dazu führen, dass nahezu alle Defizite der Kommunen, insbesondere solche, die deutlich über dem Gruppendurchschnitt liegen, als tatsächliche Bedarfe anerkannt würden. Das finanzwissenschaftlich gebotene Kriterium einer straffen und wirksamen Obergrenze bei der Überführung von Defiziten in Bedarfe zur Absicherung der Allokations- und Distributionseffizienz wäre dann nicht mehr erfüllt. Erst durch eine Asymmetrie im Korridorverfahren kann somit einerseits eine wirksame Orientierung an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen erfolgen und können andererseits Fehlanreize durch die Anerkennung überhöhter Ausgaben wirkungsvoll vermieden werden. Die finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Angemessenheitsprüfung bei der Bedarfsermittlung bedingen daher eine Asymmetrie im Korridorverfahren.

50. Die Auswirkung der Asymmetrie auf die Höhe der Abschneidewirkung kann dagegen nicht finanzwissenschaftliches Prüfkriterium sein. Die Asymmetrie erhöht zwar die Abschneidewirkung

im Vergleich zu einer symmetrischen Setzung der Korridor Grenzen. Die Höhe der Abschneidewirkung sollte jedoch unerheblich für die Beurteilung eines Ausgleichssystems sein, da das Ausgleichsvolumen keinerlei Wirkung auf dessen Effizienz hat. Stattdessen kann das Ausgleichsvolumen immer nur das Ergebnis einer an der Effizienz des Systems orientierten Methodik des Finanzausgleichs sein. Die Methodik des Korridorverfahrens erhöht jedoch durch die Asymmetrie des Systems gerade erst die wirksame Abschneidung überhöhter Defizite und führt damit erst zu einem finanzwissenschaftlich vertretbaren Ergebnis des Korridorverfahrens.

3.3 Berücksichtigung von Sonderbedarfen

51. Das Korridorverfahren überführt die Defizite, die aus der Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben entstehen, sachgerecht und realitätsnah in ausgleichsrelevante Bedarfe und ist damit finanzwissenschaftlich gut vertretbar. Bei einer derart pauschalen Herangehensweise kann es zweifellos zur Ausblendung einzelner, kommunenspezifischer Defizite kommen, die auf besondere Bedarfslagen zurückzuführen sein können und daher im Zuge der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden sollten. Um diesem Umstand angemessen Rechnung zu tragen, ergänzt der Gesetzgeber die allgemeingültige Bedarfsermittlung aus dem Korridorverfahren in den Folgestufen des Ausgleichsverfahrens um kommunale Sonderbedarfe. Diese werden im Zuge der vertikalen Bedarfsermittlung zusätzlich dotiert und erhöhen damit die angemessenen Gesamtdefizite der kommunalen Gruppen.

52. Allgemein ist die Berücksichtigung von Sonderbedarfen nicht unproblematisch (Eck und Thater 2013). Denn anders als beim systemischen Korridorverfahren müssen hier Normbeträge für die Belastungen der Kommunen geschätzt werden (Cordes et al. 2012). Dies unterstreicht einmal mehr die Bedeutung und Notwendigkeit des Korridorverfahrens. Denn würde auf dieses verzichtet, müssten generell Normbeträge auf der Grundlage der gruppenspezifischen Gesamtdefizite angesetzt werden. Der Gesetzgeber könnte sich dann wohl nur schwer dem Verdacht der willkürlichen Bedarfsfestsetzung entziehen. Hier zeigt sich exemplarisch die Problematik einer nicht-systemischen Bedarfsermittlung. Die Notwendigkeit, Sonderbedarfe zu berücksichtigen, ist daher keine Unzulänglichkeit des Korridorverfahrens, sondern ein weiterer, unerlässlicher Schritt, um die unvermeidbaren Informationsasymmetrien bei der Bedarfsermittlung zu überwinden. Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen ist somit ein angemessenes Korrektiv einer pauschalisierten Bedarfsermittlung.

53. Grundsätzlich stehen dem Gesetzgeber zwei Möglichkeiten offen, Sonderlastenausgleiche vorzunehmen. Das gängigste Verfahren ist eine Veränderung der Hauptansatzstaffel, indem über eine Einwohnerveredelung die Mittelzuweisungen anhand bestimmter Faktoren, meist der

Einwohnerzahl, erhöht werden. Ein weiteres Verfahren ist der Sonderlastenansatz (Cordes et al. 2012), bei dem weitere spezifische Sonderlasten zusätzlich und unabhängig von der Bevölkerung über Zuschläge abgegolten werden.

3.3.1 Sonderbedarfe im Hessischen KFA

54. Der hessische Gesetzgeber wählt zur Abgeltung der Sonderbedarfe eine Kombination aus beiden Abgeltungsansätzen. Zunächst erfolgt eine Anpassung der Hauptansatzstaffel über eine Einwohnerveredelung innerhalb der Gruppen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden. Der hessische Gesetzgeber hat hierfür allerdings nicht auf bloße Spekulationen in Anlehnung an das umstrittene Brecht'sche Gesetz (Brecht 1927, Seitz 2002) zurückgegriffen, sondern die Einwohnerveredelung regelrecht errechnet. Dazu hat er in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden für jede Untergruppe den Durchschnittsbedarf je Einwohner vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel festgestellt und den niedrigsten Wert (nämlich jenen in Grundzentren bis 7.500 Einwohner) mit 100 % angesetzt. Die übrigen Durchschnittswerte hat er hierzu ins Verhältnis gesetzt. So ergibt sich eine relative Gewichtung der Durchschnittsbedarfe, die jeweils in Prozent des niedrigsten Wertes ausgedrückt werden. Der Durchschnittsbedarf je Einwohner in einer kreisangehörigen Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern beträgt danach beispielsweise 158 % des entsprechenden Wertes einer kreisangehörigen Gemeinde mit bis zu 7.500 Einwohnern. Dieser Prozentwert bildet die Einwohnerveredelung ab, wie sie sich etwa in § 19 FAG findet. Vergleichbar wurde bei den Landkreisen mit und ohne Sonderstatusstadt verfahren. Der Hauptansatz der kreisfreien Städte hingegen entspricht grundsätzlich ihrer Einwohnerzahl (§ 25 Abs. 1 FAG). Zudem werden zusätzliche Veredelungstatbestände eingeführt. So berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten für den ländlichen Raum, besondere Belastungen bei den Sozialausgaben und durch die demografische Entwicklung, und er gewährt der Stadt Frankfurt a.M. einen Metropolenzuschlag. Insbesondere der Metropolenzuschlag stellt eine eigentlich systemfremde Leistung im Finanzausgleichssystem dar, da er der Stadt Frankfurt a.M. einen alleinigen Sonderbedarf zuerkennt, indem ihr Hauptansatz 110 % ihrer Einwohnerzahl beträgt.

55. Im Ergebnis führt die Berücksichtigung der Sonderbedarfe im hessischen KFA dazu, dass ein Großteil des Kappungsvolumens aus dem Korridorverfahren den kommunalen Gruppen über Sonderbedarfe wieder hinzugerechnet wird. So wird sich der Kappungsbetrag für die kreisfreien Städte aufgrund der Zurechnung der Sonderbedarfe und hier insbesondere des Metropolenzuschlags für die Stadt Frankfurt nach Maßgabe des gerade im parlamentarischen Verfahren befindlichen Entwurfs für den Doppelhaushalt 2018/2019 (Einzelplan 17, Vorwort zu Kapitel 1720 bis 1742) rechnerisch auf gerade einmal rd. 2 Mio. Euro reduzieren. Sollten trotz

der systemischen Vertretbarkeit des Korridorverfahrens in diesem also Härten für einzelne Kommunen aufgetreten sein, vermag die umfangreiche Zuerkennung der Sonderbedarfe diese in hohem Maße abzumildern. Dies trifft insbesondere auf die Stadt Frankfurt a.M. zu, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

3.3.2 Metropolfunktion und Stellung der Stadt Frankfurt am Main im KFA

56. Der hessische KFA räumt der Stadt Frankfurt eine Sonderstellung ein, indem er ihr als einziger Kommune im Land im Zuge der Abgeltung von Sonderbedarfen einen Metropolenzuschlag zuerkennt. Dieser Zuschlag in Form einer Höhergewichtung der Einwohnerzahl trägt der besonderen Rolle Frankfurts als Kernstadt der Region Rechnung und soll dazu dienen, die Herausforderungen einer sehr schnell wachsenden Stadt zu berücksichtigen, die gleichermaßen bedeutender Wirtschaftsstandort wie Arbeitsort und Kulturstadt ist.

57. Der Gesetzgeber tut dies, obwohl die Behauptung der Stadt Frankfurt a.M., die anderen kreisfreien Städte seien hinsichtlich der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben nicht mit Frankfurt vergleichbar, zumindest fragwürdig ist. Die Stadt Frankfurt selbst führt ihre angebliche Belastung mit zusätzlichen Aufgaben auf ihre Metropolfunktion zurück. Diese Sonderstellung äußert sich jedoch nicht in zusätzlichen und für die Bedarfsermittlung einzig relevanten Aufgabenzuweisungen. Es bleibt folglich unklar, welche zusätzlichen Aufgaben die Stadt Frankfurt a.M. über jene hinaus wahrnehmen sollte, welche die anderen kreisfreien Städte ebenfalls erledigen, und woraus ihr mithin ein zusätzlicher Finanzbedarf erwachsen könnte. Während mögliche höhere Sozillasten durch die dafür vorgesehenen Sonderbedarfszuweisungen abgegolten werden sollen, gewährt der Gesetzgeber Frankfurt a.M. mit dem Metropolenzuschlag im Ergebnis eine einzelfallbezogene Besserstellung im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Dass Frankfurt auf diese Weise den höchsten Einwohnerfaktor aller kreisfreien Städte Hessens erzielt, wirkt, gerade für eine wachsende Stadt die Frankfurt a.M., nicht nur bedarfserhöhend, sondern vor allem zuweisungserhöhend und somit vorteilhaft für die Finanzausstattung Frankfurts.

58. Dabei sind die sozio-demographischen Bedingungen Frankfurts im Landesvergleich relativ günstig, was eher bedarfsmindernd als -erhöhend wirken dürfte. Sowohl die Arbeitslosigkeit wie der Anteil von SGB-II-Empfängern sind in Frankfurt niedriger als in den übrigen kreisfreien Städten des Landes. Gleichzeitig ist die Stadt Frankfurt a.M. die steuerstärkste Kommune unter den kreisfreien Städten.

Tabelle 6: Arbeitslosen- und SGB-II-Quoten der kreisfreien Städte in Hessen

	Arbeitslosenquote	SGB II-Quote
Frankfurt	5,8 %/ 5,6 %	3,9 %/ 3,8 %
Darmstadt	5,9 %/ 5,7 %	4,3 %/ 4,2 %
Kassel	8,1 %/ 7,4 %	6,2 %/ 5,7 %
Offenbach	9,5 %/ 9,3 %	7,2 %/ 7,0 %
Wiesbaden	7,1 %/ 7,2 %	5,3 %/ 5,5 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Daten für Mai 2017/Dezember 2017)

59. Es liegt daher näher, dass die Stadt Frankfurt aufgrund ihrer sozio-demographischen und wirtschaftlichen Struktur keineswegs zusätzliche Bedarfe hat, sondern vielmehr über höhere Einnahmepotentiale verfügt als die weiteren kreisfreien Städte. Dies spricht dafür, dass sie deutlich größere Möglichkeiten der Eigenmittelfinanzierung hat und die subsidiäre Finanzierung durch den KFA (Lenk et. al. 2017) für sie nur begrenzt in Betracht kommt. Diese Vermutung wird durch einen Vergleich der Steuereinnahmen mit denen der anderen kreisfreien Städten bestätigt. Sowohl bei den Gemeinschaftssteueranteilen wie im Realsteuervergleich weist Frankfurt die mit Abstand höchste Steuerkraft aller kreisfreien Städte auf. Gleichzeitig übersteigen die Realsteuerhebesätze nur bei der Gewerbesteuer jene der übrigen Städte in geringem Ausmaß, was auf zwar bereits genutztes, aber weiterhin vorhandenes eigenes Einnahmepotential hindeutet.

60. Ihre überdurchschnittliche Steuerkraft und ihr überdurchschnittliches Einnahmepotential machen deutlich, dass die Stadt Frankfurt bereits ohne die KFA-Zuweisungen über eine außerordentlich hohe Finanzmittelausstattung verfügt, die es ihr erlauben sollte, ihre Aufgaben in angemessener Weise zu erfüllen. Letzteres wird dadurch bestätigt, dass die Gesamtsteuereinnahmen der Stadt knapp doppelt so hoch sind wie die der übrigen kreisfreien Städte, während das Ausgabenniveau im Zeitverlauf jenes der übrigen kreisfreien Städte lediglich um ein Drittel übersteigt (siehe Kapitel 3.1.2). Dass die Stadt mit dieser Finanzausstattung offenbar in der Lage ist, ihre Aufgaben wahrzunehmen, zeigt sich zudem am relativ niedrigen Verschuldungsniveau, das um knapp 77% niedriger liegt als jenes der übrigen kreisfreien Städte. Es ist eher unwahrscheinlich, dass die Stadt Frankfurt bei dieser überdurchschnittlichen Finanzausstattung nicht in der Lage sein sollte, größere notwendige Ausgaben zu tätigen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den deutlich höheren Pro-Kopf-Ausgaben für Sachinvestitionen Frankfurts (siehe Kapitel 3.1.2).

Tabelle 7: Finanzkennzahlen und Steuerkraft der kreisfreien Städte zum 31.12.2016 im Vergleich zur Stadt Frankfurt am Main

	Verschuldung (einschl. Kassenkredite) (in Euro pro Kopf)	Gesamtsteuereinnahmen 2016 (in Euro pro Kopf)	Anteile an den Gemeinschaftssteuern 2016 (in Euro pro Kopf)
Frankfurt	2057	3215	759
Darmstadt	3474 (+68,9%)	1870 (-71,9%)	661 (-14,8%)
Kassel	2296 (+11,6%)	1439 (-123,4%)	526 (-44,3%)
Offenbach	7495 (+264,4%)	1325 (-143%)	479 (-58,5%)
Wiesbaden	1294 (-59%)	1973 (-62,9%)	685 (-10,8%)
Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte	3640	1652	588
Abweichung Frankfurt am Main	-76,9%	+ 94,6%	+ 29,1%

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Realsteuereinnahmen und -hebesätze der kreisfreien Städte im Vergleich zur Stadt Frankfurt am Main

	Realsteuereinnahmen in Euro pro Kopf (kumulierte Quartalsergebnisse Q1-Q3 2017)			Realsteuerhebesätze (4. Quartal 2017)		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbe- steuer	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbe- steuer
Frankfurt	0,16	220	1758	175	500	460
Darmstadt	0,32 (+100%)	178 (-23,6%)	526 (-234%)	320	535	454
Kassel	0,35 (+118,8%)	147 (-49,7%)	669 (-162,8%)	450	490	440
Offenbach	0,12 (-33,3%)	174 (-26,4%)	338 (-420,1%)	250	600	440
Wiesbaden	0,52 (+225%)	171 (-28,7%)	879 (-100%)	257	492	454
Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte	0,33	168	603	319	529	447
Abweichung Frankfurt am Main	-104,7%	+31%	+191,5%	-82,4%	-5,9%	+2,9%

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen.

61. Mit dem Metropolenzuschlag will der Gesetzgeber erklärtermaßen einen Ausgleich dafür schaffen, dass sich die Leistungen der Stadt Frankfurt nicht auf ihr eigenes Gemeindegebiet beschränken, sondern auf das direkte Umland, die Region und im weiteren Sinne sogar auf ganz Hessen wirken. Dass der Stadt Frankfurt dadurch eine relativ stärkere Zentralitätsfunktion zukäme, lässt sich durch Zahlen allerdings kaum belegen. Betrachtet man etwa die Pendlerbewegungen als gängiges Maß der Zentralitätsfunktion, die eine Stadt für das Umland hat⁶, weisen Darmstadt und Offenbach über die Zeit durchgängig eine höhere Einpendlerquote auf, als dies für Frankfurt der Fall ist. Dass die Stadt Frankfurt für die wirtschafts- und finanzstarke Rhein-Main-Region eine besonders starke Zentralitätsfunktion ausübt, erscheint angesichts dieser Zahlen zweifelhaft.

Tabelle 9: Pendlerquoten und Zentralitätsfunktion der kreisfreien Städte

	2015	2014	2013
Frankfurt	64%	65%	65%
Darmstadt	69%	69%	69%
Kassel	58%	59%	59%
Offenbach	70%	70%	70%
Wiesbaden	56%	56%	56%

Quelle: Regionalstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

62. Es ist somit nicht ersichtlich, wo der Stadt Frankfurt a.M. weitere, aus einer zusätzlichen Aufgabenwahrnehmung resultierende Bedarfe entstehen, die nicht bereits ausreichend anerkannt und abgedeckt sind, sei es durch die – im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten deutlich höhere – eigene Finanzmittelausstattung, sei es durch den einzig der Stadt Frankfurt zukommenden und im Kern systemfremden Metropolenzuschlag. Es kann daher mitnichten davon die Rede sein, der hessische KFA weise einen systemischen Mangel zum Nachteil der Stadt Frankfurt auf. Im Gegenteil scheint der Frankfurt zugebilligte und systemfremde Metropolenzuschlag im Ergebnis eher zu einer systemischen Besserstellung Frankfurts im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten zu führen. Darüber hinaus gilt: Selbst wenn ein systemischer Mangel zu Lasten der Stadt Frankfurt vorliegen würde, kann ein Einzelfall in einem allgemeingültigen und sachgerechten System nicht *finanzwissenschaftliches* Prüfkriterium sein.

⁶ So sind etwa im bundesdeutschen Finanzausgleich die relativen Einpendlerzahlen ein wesentliches Argument für die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten (Kitterer und Plachta 2008).

3.4 Finanzausstattung der Kommunen

63. Neben der finanziellen Mindestausstattung verlangt der StGH vom Gesetzgeber eine weitergehende Finanzausstattung der Kommunen, die insbesondere die Erfüllung weiterer freiwilliger Aufgaben absichern und damit die Selbstverwaltung garantieren soll. Diese weitergehende Finanzausstattung darf im Steuerverbundmodell verbleiben. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellt dies vor allem den Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen Landes- und Kommunal финанzen sicher.

3.4.1 Behandlung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben im KFA

64. Jenseits der Ermittlung des Bedarfs für Pflichtaufgaben trägt das Land den Vorgaben des StGH Rechnung, indem die Finanzbedarfe für freiwillige Aufgaben der Kommunen in den weiteren Schritten des Ausgleichsystems in unterschiedlichem Umfang als Bedarfe berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber erkennt damit das finanzwissenschaftliche Faktum an, dass sich ein eigener politischer Handlungsspielraum, der durch den Selbstverwaltungsgrundsatz begründet wird, vor allem an der dafür nötigen Finanzausstattung festmachen muss. Die vom StGH gezogene Grenze, dass die Selbstverwaltungsgarantie dann verletzt sei, wenn keine freiwilligen Aufgaben mehr durch die Kommune wahrgenommen werden könnten, ist damit finanzwissenschaftlich nachvollziehbar und begründet.

65. Während der Gesetzgeber zur Bedarfsermittlung bei den pflichtigen Aufgaben das Korridorverfahren anwendet, maßt er es sich nicht an, in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen dahingehend einzugreifen, die Bedarfe für freiwillige Aufgaben einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen. Zwar wäre selbst dies durch einen meritorischen Ansatz finanzwissenschaftlich begründbar; es würde jedoch teilweise der Logik eines dezentralen Staatsaufbaus mit kommunaler Ebene zuwiderlaufen. Indem der Gesetzgeber darauf verzichtet, die Defizite, die bei der Erfüllung freiwilliger Aufgaben entstehen, ebenfalls einer Angemessenheitsprüfung im Korridorverfahren zu unterziehen, handelt er also äußerst kommunenfreundlich.

66. Er behandelt damit die Finanzausstattung für die Erfüllung der freiwilligen Aufgaben deutlich großzügiger als jene für die Pflichtaufgaben und übererfüllt insofern seine Finanzausstattungspflicht sogar. Daher kann nicht von einer Schlechterstellung der pflichtigen gegenüber den freiwilligen Aufgaben gesprochen werden, sondern allenfalls von einem großzügigen Verzicht des Gesetzgebers auf eine (mögliche und in der allgemeinen Logik der

Bedarfsermittlung strenggenommen gebotene) Angemessenheitsprüfung auch im Bereich der freiwilligen Aufgaben.

67. Der Gesetzgeber wahrt somit den Selbstverwaltungs- und Subsidiaritätsgrundsatz bei der Erfüllung freiwilliger kommunaler Aufgaben ausdrücklich und weitreichend. Die Wahrung dieser Grundsätze bringt jedoch im Umkehrschluss mit sich, dass – was bereits aus Art. 137 Abs. 5 Satz 2 der Hessischen Verfassung folgt – primäre Finanzierungsquelle, insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben, eigene Mittel der Kommunen zu sein haben und Zuweisungen des Landes nicht den Zweck erfüllen dürfen, eigentlich erzielbare eigene Mittel zu substituieren.

3.4.2 Garantiezuschlag

68. Der Garantiezuschlag deckt innerhalb der vom StGH geforderten Mindestausstattung jenen Teil ab, der für die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Leistungen der Kommunen erforderlich ist. Er wird als Zuschlag in Höhe von 6,1 % der Auszahlungen gewährt, die in allen kommunalen (Unter-) Gruppen insgesamt bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben angefallen sind. Als Anhaltspunkt für die Bemessung dieser Quote wurden die Defizitanteile herangezogen, die innerhalb des Gesamtdefizits auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben entfallen. Dabei sind die Defizite der Produktbereiche "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz" zu 100 % und die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführenden Defizite der übrigen Produktbereiche zu 50 % berücksichtigt worden. Der Garantiezuschlag gewährleistet damit wirkungsvoll die Erfüllung freiwilliger Aufgaben und damit die kommunale Selbstverwaltung.

69. Dieses kommunalenfreundliche Handeln des Landes kann dabei unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten durchaus kritisch hinterfragt werden: Grundsätzlich sind Zuweisungen aus dem KFA eher ungeeignet, Ausgaben zu finanzieren, die alleine kommunal steuerbar sind. Entscheiden sich Kommunen aufgrund der Präferenzen vor Ort dafür, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, gebietet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eine Eigenfinanzierung durch den Kreis der Nutzer. Eine Kompensation für solche Ausgaben im Wege des kommunalen Finanzausgleichs droht dagegen, strategisches Ausgabenverhalten der Kommunen mit der Aussicht auf Kostenerstattung zu befördern.

70. Da der StGH der Selbstverwaltungsgarantie jedoch entnimmt, das Land habe den Kommunen eine von seiner eigenen Finanzlage unabhängige finanzielle Mindestausstattung zu sichern, die ihnen ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen ermöglicht, garantiert der Gesetzgeber den Kommunen Zuweisungen für vor Ort steuerbare Ausgabenprojekte. Das Land ermöglicht den Kommunen über den Garantiezuschlag somit größtmögliche finanzielle und

politische Spielräume. Das Land erfüllt folglich die finanzwissenschaftlich problematischen Vorgaben des StGH. Im Ergebnis bevorzugt dieses Handeln die Kommunen zu Lasten des Landes.

3.4.3 Finanzkraftzuschlag

71. Der Finanzkraftzuschlag garantiert die vom StGH geforderte Sicherstellung einer über die Mindestausstattung hinausgehenden, weitergehenden Finanzausstattung. Diese darf nach dem „Alsfeld-Urteil“ des StGH weiterhin im Rahmen des Steuerverbundes erfolgen. Finanzwissenschaftlich ist dies plausibel und sinnvoll, da damit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz einer gleichförmigen Entwicklung der Finanzentwicklung zwischen Land und Kommunen Rechnung getragen wird (Wohltmann 2011, Lamouroux und Thöne 2016).

72. Der Finanzkraftzuschlag schafft eine neue, „kleine“ Verbundquote. Der Gesetzgeber hat sie ermittelt, indem er die Hälfte der nicht durch den Garantiezuschlag abgedeckten Defizite aus der Erfüllung freiwilliger Aufgaben als Anteil des obligatorischen Steuerverbundes des Jahres 2014 ausgedrückt hat. Der Schlüssel, nach dem der Finanzkraftzuschlag auf die drei kommunalen Gruppen verteilt wird, ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag des Garantiezuschlags und dem Gesamtdefizit für freiwillige Aufgaben. Die prozentuale Verteilung dieser verbleibenden Differenz auf die Gruppen wird als Verteilungsschlüssel festgeschrieben. Da der Finanzkraftzuschlag als weitergehende Finanzausstattung im Steuerverbundmodell verbleibt, bestimmt die Entwicklung des Steuerverbundes die konkrete Höhe der Finanzkraftbeteiligung (Detemple und Michels 2016). Zur Abdeckung der weitergehenden Finanzausstattung erfüllt der Gesetzgeber wiederum die finanzwissenschaftlichen Vorgaben des StGH klar, der ein Verbundsystem für diesen Teil des KFA zulässt.

73. In der Kombination von Garantie- und Finanzkraftzuschlag schafft der Gesetzgeber zwei Ausgleichsinstrumente, mit denen er eine aufgaben- und sachgerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherstellt und die Selbstverwaltungsgarantie absichert. Dies geschieht, indem er den Kommunen über die Pflichtaufgaben hinaus hinreichende Mittel zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben sowohl im Rahmen der Mindestausstattung (über den Garantiezuschlag) wie im Rahmen der weitergehenden Finanzausstattung (über den Finanzkraftzuschlag) gewährt. Die Mindestausstattung wäre erst dann unterschritten, wenn die Kommunen nur noch Pflichtaufgaben, aber keine freiwilligen Aufgaben mehr wahrnehmen könnten. Genau dies wird jedoch schon durch den Garantiezuschlag und erst recht durch die Kombination mit dem Finanzkraftzuschlag ausgeschlossen.

3.4.4 Gesamtbetrachtung der Bedarfsermittlung entscheidend

74. Die Abschnitte 3.1 bis 3.4. diskutierten die einzelnen Stufen des hessischen KFA entlang ihrer Ausgestaltung und finanzwissenschaftlichen Begründung. Das Gesamtsystem des hessischen KFA ist aufgrund der im bedarfsorientierten Ausgleichssystem unvermeidbaren Unzulänglichkeiten der einzelnen Ausgleichsinstrumente bewusst als mehrstufiges Verfahren konzipiert. Will man also die Wirkungsweise des KFA und insbesondere die Erfüllung der Ausgleichsziele beurteilen, so ist es erforderlich, die verschiedenen Stufen des Ausgleichsverfahrens in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Die Wirkungsweise einer jeden Stufe muss also in Verbindung mit der Wirkung der weiteren Stufen beurteilt werden, anstatt eine der Stufen isoliert von den übrigen Elementen des KFA in den Blick zu rücken.

75. So wirkt bei der Bedarfsermittlung der Pflichtaufgaben die Berücksichtigung der Sonderbedarfe als Korrektiv des Korridorverfahrens, wobei das Land eine finanzwissenschaftlich gebotene, strikte Angemessenheitsprüfung der Defizite durchführt. Indem zusätzliche Sonderbedarfe, etwa für die Metropolfunktion Frankfurts, über Einwohnerfaktoren abgegolten werden, übererfüllt der Gesetzgeber die in anderen Ländern übliche (und finanzwissenschaftlich ausreichende) Praxis zur Abgeltung von Sonderbedarfen sogar noch.⁷

76. Gleichzeitig verzichtet der Gesetzgeber bei den freiwilligen Aufgaben auf eine Angemessenheitsprüfung im Korridorverfahren und trägt somit dem Subsidiaritätsprinzip wie der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen Rechnung, während er über den Garantiezuschlag die Mindestausstattung zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben sichert und über den Finanzkraftzuschlag eine weitergehende Finanzausstattung im Verbundmodell gewährleistet.

77. Das Land findet so durch das geschilderte, mehrstufige Ausgleichsverfahren einen sachgerechten und vertretbaren Mittelweg zwischen finanzpolitischen Handlungsspielräumen und der für die Selbstverwaltungsgarantie entscheidenden Finanzausstattung der kommunalen Ebene einerseits und einer angemessenen und Fehlanreize minimierenden Mittelgewährung andererseits.

78. Die Vertretbarkeit und Sachgerechtigkeit des gewählten Verfahrens wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich die Alternative vor Augen führt. Diese wäre wohl nur die Aufsummierung eines normativ festgelegten Gesamtbedarfs, der sich letztlich wohl kaum dem

⁷ So werden etwa in Rheinland-Pfalz oder Mecklenburg-Vorpommern lediglich Zweckzuweisungen zur Abgeltung zentralörtlicher Funktionen genutzt, während auf eine Einwohnerveredelung gänzlich verzichtet wird.

Vorwurf entziehen könnte, willkürliche Bedarfsansätze festzulegen. Dies wäre alleine schon dadurch der Fall, dass die kommunenspezifische Informationslage, sofern sie über die statistisch zu erhebenden Finanzdaten hinausgeht, äußerst mangelbehaftet sein dürfte. Zwar wird gelegentlich vorgeschlagen (in diesem Sinne auch Junkernheinrich et. al. 2016), zur Bedarfsmessung auf Indikatoren wie den „Cost of Living“-Index oder die kommunalen Verkehrsflächen zurückzugreifen. Beides ist jedoch wenig zielführend. So bleibt unklar, weshalb ein Index, der auf private Lebenshaltungskosten abzielt, ein valides und allgemeingültiges Maß der öffentlichen Leistungserbringung darstellen sollte. Selbst bei den kommunalen Verkehrsflächen wird der Grundsatz der Allokationseffizienz meist unzureichend berücksichtigt, da innerhalb der Gemarkung einer Kommune Verkehrsflächen, etwa im Falle von Flughäfen, Bundes- oder Landesstraßen, nicht zwingend in den ausschließlichen Aufgabenbereich der Kommune fallen. Eine normative Summierung der Bedarfe wäre somit in letzter Konsequenz ein deutlich intransparenteres System, das einer Überprüfung auf seine Allgemeingültigkeit, der Beachtung des kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Willkürverbots wohl kaum standhalten würde. Mehr noch: Ein solches Vorgehen dürfte schwerlich ohne einen massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie möglich sein – und dies in deutlich stärkerem Umfang, als es im Rahmen der Angemessenheitsprüfung im Korridorverfahren geschieht.

3.5 Dotation der Finanzausgleichsmasse

3.5.1 Finanzausgleichsmasse als finanzwissenschaftliches Prüfkriterium

79. Verteilungsfragen im Rahmen eines Finanzausgleichssystems werden oft um die Dotation der Ausgleichsmasse geführt. Dies ist aber insbesondere im bedarfsbasierten System, bei dem die Finanzausgleichsmasse explizit aus dem Steuerverbund herausgelöst wird, wenig sinnvoll. Dass die Höhe der Ausgleichsmasse weder Indiz für die Richtigkeit der Methode noch für die Richtigkeit der Ausgleichswirkungen des KFA ist, erkennt der StGH an. Statt die Ausgleichsmasse in den Blick zu rücken, ist vielmehr ein nachvollziehbares und realitätsgerechtes Verfahren des Finanzausgleichs das relevante Prüfkriterium für die Beurteilung des KFA.

80. Im hessischen KFA ergibt sich die Finanzausgleichsmasse im Wesentlichen aus den ermittelten angemessenen Bedarfen für die Erfüllung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der Kommunen zuzüglich der Sonderbedarfe und abzüglich der allgemeinen Deckungsmittel. Hinzu kommt die „kleine Verbundquote“ des Finanzkraftzuschlags. Die Finanzausgleichsmasse wird somit nicht ex-ante politisch festgelegt, sondern ergibt sich ex-post aus den ermittelten Bedarfen nach dem System des KFA. In der Folge ist die Tatsache, dass die

durch die Bedarfsermittlung zutage getretene Mindestausstattung der Kommunen hinter der Ausgleichsmasse zurückbleibt, kein Indiz für eine nicht sachgerechte Bedarfsermittlung. Dieser Umstand kann lediglich als Ausweis einer kommunenfreundlichen Ausgestaltung der weitergehenden Finanzausstattung gedeutet werden.

3.5.2 Stabilitätsansatz und Summenidentität

81. Diese Kommunenfreundlichkeit des Landes bei der Dotierung der Finanzausgleichsmasse zeigt sich darüber hinaus in der Ausgestaltung des Stabilitätsansatzes. Dazu wird die als Festansatz in den zuvor erläuterten Ausgleichsschritten ermittelte Ausgleichsmasse um einen vom Land freiwillig erbrachten Ansatz ergänzt, welcher der Differenz zum bisherigen Finanzplanungsansatz entspricht und den Kommunen die Kontinuität der Finanzbeziehungen sichert. Im Ergebnis führt der Stabilitätsansatz dazu, dass das Land die Dotation des Ausgleichs durch die Gesamtreform zwar aus dem Steuerverbund herauslöst, sie jedoch auf dem aktuell hohen Niveau festschreibt

82. Lediglich durch den zusätzlichen und nicht vom StGH geforderten Stabilitätszuschlag kommt die Summenidentität der Dotierung der Finanzausgleichsmasse vor und nach der Reform des KFA zustande. Lenk et. al. (2017) stellen die Frage, ob darin nicht „ein zu großes Entgegenkommen des Landes seinen Kommunen gegenüber“ liege, weil die Ausgestaltung des hessischen KFA damit weit über die Grundidee der Bedarfsorientierung hinausgehe. Die Summenidentität ist somit wiederum Ausweis der kommunenfreundlichen Ausgestaltung des reformierten KFA. Hätte sich der Gesetzgeber lediglich, wie vom StGH gefordert, an den Bedarfen orientiert, wäre die Dotierung der Finanzausgleichsmasse rückläufig gewesen. Statt eine pauschale Schlechterstellung der Kommunen durch die nun vorgenommene Bedarfsermittlung zu vermuten, ist es daher eher naheliegend, dass das zuvor geltende Verbundsystem des KFA zumindest bestimmte Städte weit über ihren tatsächlichen Bedarfen bedacht hat.

3.5.3 Dynamisierung des Finanzausgleichs

83. Insbesondere das Korridorverfahren sichert anhand seines Bezugs auf die durchschnittlichen IST-Defizite der Kommunengruppen die Dynamik und Reagibilität des Systems ab. So passen sich die numerischen Korridor Grenzen durch die jährliche Festsetzung der Bedarfe automatisch an sich verändernde Aufgaben- und Ausgabenstrukturen der einzelnen kommunalen Gruppen an. Gleichzeitig ermöglicht die Katalogisierung der Aufgaben ebenso wie die Mehrstufigkeit des Systems, die in den jährlichen Bedarfsermittlungen sich verändernden pflichtigen und freiwilligen

Aufgaben zu berücksichtigen. Das System ist somit nicht nur fortschreibungsfähig, sondern bleibt vor allem im Zeitverlauf für Gesetzgeber und Kommunen steuerbar.

4. Horizontale Effekte der Finanzausgleichsreform und mögliche Verzerrungen

4.1 Verteilungseffekte

84. Zwar sind kommunale Finanzausgleichssysteme in der Regel vertikale Transfersysteme, trotzdem haben sie, wie in Abschnitt 2 geschildert, unabhängig von etwaigen kommunalen Umlagen eine horizontale Verteilungswirkung (Lenk et al. 2013). Zentrales Argument hierfür sind fiskalische Externalitäten, die etwa durch zentralörtliche Funktionen entstehen können. Zentralörtliche Funktionen über die Normierung der Bedarfe im Zuge der Hauptansatzstaffel hinaus zu quantifizieren, ist dabei problematisch, da der Kreis der tatsächlichen Nutzer zentralörtlicher Funktionen meist kaum valide feststellbar ist. Ebenso wenig kann die Frage nach Ballungskosten klar und eindeutig beantwortet werden.

85. Dieses Problem zeigt sich bereits im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Analysen finden hier, dass die zur Abgeltung von Externalitäten für das Umland angesetzte Einwohnerveredelung in der Regel zu hoch ausfällt, da die Mehrbedarfe durch Zentralörtlichkeit meist überschätzt werden (schon Hummel und Leibfritz 1986). So entstehen etwa den Stadtstaaten durch Pendlerbewegungen keine zusätzlichen Infrastrukturbedarfe (Baretti et al. 2001a 2001b).

4.2 Verzerrungen

86. Durch die in Abschnitt 3 geschilderte Berücksichtigung der IST-Defizite kann der Verdacht entstehen, besondere Finanzierungsvorgänge würden die Ermittlung sach- und aufgabenbezogener Bedarfe verzerren und zu einer Über- oder Unterschätzung der Bedarfe durch das Land führen. Wäre dies der Fall, so würden in der Tat die Bedarfe nicht korrekt ermittelt. Daher widmet sich dieser Abschnitt der Prüfung verschiedener Finanzierungsvorgänge, die verzerrend auf die Bedarfsermittlung wirken könnten.

4.2.1 Zuweisungen von Bund und Land

87. Werden Zuweisungen des Bundes im KFA bedarfsmindernd berücksichtigt, bewirkt dies keine Unterschätzung des tatsächlichen kommunalen Bedarfs. Im Sinne eines Föderalismus mit

klarer Kompetenzzuweisung würde es im Gegenteil eine Verzerrung darstellen, wenn sich aus einer Bundeszuweisung automatisch ein weiterer Zuweisungsbedarf des Landes ergäbe. Würden Bundeszuweisungen nicht als Deckungsmittel berücksichtigt, wäre genau dies der Fall. Das in Folge der Zuweisung erhöhte Ausgabenniveau würde die Defizite erhöhen und somit höhere, durch das Land auszugleichende Bedarfe bewirken. Jede Gewährung einer Bundeszuweisung an einzelne Kommunen würde in einem solchen Fall eine weitere Bedarfsmittelzuweisung des Landes nach sich ziehen. Das zeigt, dass nicht die Berücksichtigung der Bundeszuweisungen die Bedarfsermittlung verzerrt, sondern im Gegenteil deren Außerachtlassen eine solche Verzerrung bewirken würde.

88. Gewährt das Land einzelnen Kommunen innerhalb einer Gruppe Zuweisungen, verändert dies die Einnahmesituation dieser Kommunen und könnte, insbesondere bei Gruppen mit nur wenigen Merkmalsträgern, den Gruppendurchschnitt der Defizite im Vergleich zur Situation ohne diese Zuweisung verändern. Entscheidend für die Beurteilung ob es tatsächlich zu solchen Verzerrungen kommt ist dabei, die einzelnen Produktbereiche, die von einem solchen Effekt betroffen sein könnten, differenziert anhand der Charakteristika der Zuweisungsströme zu betrachten. Hier sind drei Fälle denkbar.

(1) **Temporäre Zuweisungen für Pflichtaufgaben:** Zunächst ist zu beachten, dass das Land Zuweisungen, die über die für alle Kommunen einer Gruppe identisch gewährten Schlüsselzuweisungen hinausgehen, nicht durchweg *anlassunabhängig* und *permanent* vorsehen muss. Stattdessen können Zuweisungen, welche die Einnahmesituation der Kommunen innerhalb einer Gruppe asymmetrisch verändern, auch lediglich *temporär* und auf Grundlage außerordentlicher Ausgabeprojekte gewährt werden. In einem solchen Fall wird der Gruppendurchschnitt durch die Landeszuweisungen zwar kurzfristig verschoben. Dieser Effekt wird durch die im Gesetz vorgesehene Betrachtung über einen Dreijahreszeitraum indes deutlich geglättet.

(2) **Permanente Zuweisungen für Pflichtaufgaben:** Solche dauerhaften Zuweisungen leistet das Land in den Produktbereichen 03, 05 und 16. Bedarfsverzerrungen sind hierdurch aber nicht zu befürchten. Für den Produktbereich 16 gilt dies schon deshalb, weil er vom Korridorverfahren ausgenommen ist. In den Produktbereichen 03 und 05 werden bestimmte Landeszuweisungen ebenso bei der Bedarfsermittlung von vornherein nicht berücksichtigt. Weitere permanente Zuweisungen gewährt das Land im Produktbereich 12. Doch auch hier führen sie zu allenfalls geringen Verzerrungen: Produktbereich 12 beinhaltet (temporäre) Investitionszuweisungen (s.o. „temporäre Zuweisungen“) sowie (permanente) ÖPNV-Mittel des Landes. Da das Land bei den ÖPNV-Zuweisungen Mittel des Bundes (im Rahmen des

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Regionalisierungsgesetzes) weiterreicht und es sich damit zu einem nicht geringen Anteil bei diesen Zuweisungen originär um Bundesmittel handelt (Hessischer Städtetag 2012), ist hier eine Berücksichtigung der Zuweisungen vertretbar (zu Bundeszuweisungen s.o.).

(3) **Zuweisungen für freiwillige Aufgaben:** Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben wird nicht auf ihre Angemessenheit überprüft. Wo das Land also Zuweisungen für freiwillige Aufgaben gewährt – etwa zur Sportförderung oder dem überwiegenden Teil des Produktbereichs 04 „Kultur und Wissenschaft“ –, können sie die Bedarfsermittlung über das Korridorverfahren nicht oder lediglich äußerst geringfügig beeinflussen.

Im Ergebnis haben die Landeszuweisungen folglich keine oder allenfalls geringen Einfluss auf die Gruppendurchschnitte. Eine finanzwissenschaftlich bedenkliche Verzerrung durch Landeszuweisungen ist daher auch nicht zu erkennen. Dagegen vermeidet das Land, wie an den oben genannten Beispielen deutlich wird, gerade durch die unterschiedliche Behandlung bestimmter Zuweisungen in einzelnen Produktbereichen andernfalls auftretende verzerrende Wirkungen auf die Bedarfsermittlung. Der Gesetzgeber vermeidet somit in beiden Fällen, sowohl bei den Bundes- wie bei den Landesszuweisungen, Verzerrungen in der Bedarfsermittlung auf sachgerechte Art und Weise.

4.2.2 Vermögensveräußerungen und Vermögenserwerb

89. Weitere Verzerrungen in der Bedarfsermittlung könnten dann auftreten, wenn der Gesetzgeber die Effekte von Vermögensveräußerungen oder Vermögenserwerb nur einseitig berücksichtigen würde. Durch Vermögensveräußerungen verringern sich einmalig die gruppendurchschnittlichen Defizite. Dies würde für sich genommen zu einer Unterschätzung der aufgabenbezogenen Bedarfe führen. Hier greift jedoch die Mittelbetrachtung über drei Haushaltsjahre, die zu einer Glättung solcher Einmaleffekte führt. Gleichzeitig gilt der umgekehrte Fall: Bei Vermögenserwerb erhöhen sich die gruppendurchschnittlichen Defizite einmalig. Der Bedarf wird somit tendenziell überschätzt. Dieser Effekt wird ebenfalls durch die Mittelbetrachtung geglättet. Die Daten zu kommunalen Vermögensveräußerungen und Vermögenserwerb zeigen dabei, dass die Ausgaben für den Vermögenserwerb deutlich über jenen der Veräußerungen liegen. Die Berücksichtigung der Über- wie der Unterschätzung wirkt sich also tendenziell zu Gunsten der Kommunen aus. Problematisch im Sinne einer bedarfsorientierten Finanzausstattung wäre dagegen nur eine Unterschätzung der Bedarfe. In jedem Fall wäre es jedoch verzerrend, Vermögenserwerb in die Bildung der Defizite mit einzubeziehen, den umgekehrten Effekt der Veräußerungen dagegen auszublenden. Durch die

Einbeziehung beider Finanzierungsvorgänge minimiert der Gesetzgeber mögliche Verzerrungen und nimmt aufgrund der tatsächlichen Datenlage geringe Verzerrungen zu Gunsten der Kommunen in Kauf.

4.2.3 Berücksichtigung von Investitionen

90. Wie beim Vermögenserwerb birgt bei sonstigem Investitionsverhalten das Korridorverfahren die theoretische Gefahr, dass es durch die einmalig erhöhten Defizite zu einer Überschätzung der Bedarfe kommt. Dies wäre seitens des Landes nicht wünschenswert und würde strategisches Verhalten der Kommunen befördern. Doch erstens glättet im Falle einer größeren einmaligen Investition die Drei-Jahres-Betrachtung das überschießende Defizit. Zweitens ist es nicht Zweck des KFA, überschießende Investitionsprojekte der Kommunen zu alimentieren. Drittens begäbe sich das Land, wenn es das Korridorverfahren für Investitionsausgaben aussetzte, erst recht in die Gefahr strategischen Ausgabenverhaltens der Kommunen und würde in der Folge überhöhte kommunale Investitionsausgaben dauerhaft über den KFA als anerkannte Bedarfe querfinanzieren. Gerade durch eine Herausnahme von Investitionsausgaben aus der Angemessenheitsprüfung würden somit Fehlanreize und Verzerrungen in Form deutlich überschätzter Bedarfe entstehen. Dies ließe sich nur umgehen, wenn das Land jedes einzelne kommunale Investitionsprojekt prüfte. Abgesehen davon, dass dies einen enormen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kommune bedeuten würde, käme das Land wiederum in den Verdacht, das Willkürverbot und den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz zu verletzen (zur Notwendigkeit der Normierung siehe Abschnitt 3.1.2.2).

4.2.4 Kredite und Tilgung

91. Eine Verzerrung durch Kreditaufnahme und Tilgung kann dann auftreten, wenn sowohl die Tilgungszahlungen als auch die in der Vergangenheit getätigte kreditfinanzierte Ausgabe bedarfserhöhend wirken, diese doppelte Bedarfserhöhung jedoch nicht durch eine entsprechende Einnahme neutralisiert wird. Ein und dieselbe Ausgabe würde dann doppelt angerechnet und die Deckungsmittel verringern. Jedoch ist zu beachten, dass gleichzeitig die Einnahmen aus der Kreditaufnahme die Deckungsmittel erhöhen, also den festgestellten Bedarf vermindern. Dieses Vorgehen ist im Wesentlichen gewählt worden, um auf diese Weise Ersatzgrößen für die Abschreibungen zu berücksichtigen, die in den noch kameralistisch vorliegenden Finanzdaten einstweilen nicht erfasst werden. Würde man Kreditaufnahme und Tilgung in der Bedarfsermittlung ausblenden, verblieben lediglich die Investitionsauszahlungen sowie die (vollständig bedarfserhöhend wirkenden) Zinszahlungen in den bedarfsrelevanten

Daten. Dies würde jedoch die Bedarfslage nicht realitätsgerecht abbilden. Die kreditfinanzierte Investition (Auszahlung) wäre zwar zunächst in den statistischen Datengrundlagen enthalten. Die mit der Kreditaufnahme verbundenen Kosten wären bei einer Ausblendung der Tilgung jedoch nicht vollständig berücksichtigt. In den Folgejahren würden somit nur die Zinszahlungen bedarfserhöhend in die Bedarfsermittlung einfließen, obwohl die Kommunen tatsächlich noch über Jahre hinweg die Tilgungen aufbringen müssen. Das vom Land gewählte Verfahren berücksichtigt mittel- und langfristig die Tilgungsausgaben im Sinne der Kommunen zusätzlich zur Investitionsausgabe selbst als Ersatzgröße für die Abschreibung, während sich bei einem Ausblenden von Kreditaufnahme und Tilgung lediglich die Investitionsausgabe selbst für drei Jahre im Bedarf niederschlagen würde. Da sich jedoch der Mittelzufluss über die Kreditaufnahme und die Tilgung im Zeitverlauf neutralisieren, kommt es zwar zu einer zeitlich gestreckten Bedarfsveränderung, jedoch nach vollständiger Tilgung nicht zu einer Über- oder Unterschätzung des Bedarfs. Da die Zinsausgaben ohnehin vollständig als Bedarf angerechnet werden, kommt es im Ergebnis zu keiner Verzerrung.

4.2.5 Buchungsunterschiede

92. Schließlich kann es dann zu Verzerrungen in der Bedarfsermittlung kommen, wenn identische Ausgabenpositionen von den Kommunen unterschiedlich verbucht werden. Solche Buchungsfehler können jedoch schwerlich dem Gesetzgeber angelastet werden. Das Land regelt über die gesetzlichen Berichtspflichten klar, welche Angaben zu den kommunalen Finanzdaten wie gemeldet werden müssen und hat bei der Bedarfsfeststellung schlichtweg keine andere Wahl, als auf die amtlichen Finanzstatistiken zurückzugreifen. Die Kommunen sollten dagegen ihrerseits ein Interesse haben, ihre Zahlungsströme korrekt und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu verbuchen, um Verzerrungen zu vermeiden. Als systemischer Mangel kann individuelles Fehlverhalten vor Ort jedoch sicher nicht gewertet werden.

5. Abschließende Bewertung

93. Zusammenfassend hat der Gesetzgeber eine Reform verabschiedet, die finanzwissenschaftlich den Vorgaben des Staatsgerichtshofs innerhalb des gewährten, bei bedarfsorientierten Ausgleichssystemen unvermeidbaren Ermessensspielraumes folgt. Die geforderten Kriterien (Orientierung des Ausgleichs an den angemessenen Bedarfen, Aufgabenbezug, Gewährung einer von der Finanzkraft des Landes unabhängigen Mindestausstattung und Garantie der Ausstattung für freiwillige Leistungen) sind sowohl methodisch wie in der Umsetzung durch die Reform erfüllt, im Bereich des Verzichts auf die

Angemessenheitsprüfung bei bestimmten freiwilligen Leistungen möglicherweise sogar übererfüllt. Das Land Hessen kommt damit seiner vom StGH statuierten Verantwortung gegenüber seinen Kommunen nach, indem es eine bedarfsorientierte Mindestausstattung für pflichtige und freiwillige Aufgaben sichert. Die vom Gesetzgeber gewählte Konzeption des KFA sichert die kommunale Selbstverwaltung einerseits durch eine angemessene Finanzausstattung, andererseits dadurch, dass das Land im Zuge des KFA und der notwendigen Ermittlung der Bedarfe nicht unbefugt und übermäßig in die Autonomie der Kommunen eingreift.

94. Sofern sich dadurch die Zuweisungen an einzelne Kommunen ändern, kann dies nicht das finanzwissenschaftliche Prüfkriterium einer Systemreform darstellen. Ebenso wenig ist eine einzelne Stufe des KFA oder sind gar einzelne Elemente einer Stufe, etwa die gewählten Grenzen im Korridorverfahren, als finanzwissenschaftliches Prüfkriterium angebracht. Stattdessen muss vielmehr das gesamte Verfahren, von der Identifizierung der kommunalen Aufgaben, über die Überführung der Defizite in Bedarfe im Rahmen der Angemessenheitsprüfung bis hin zur Zuerkennung von Sonderbedarfen, der Absicherung der Mindestausstattung und der weiteren Finanzausstattung als gesamtes und homogenes mehrstufiges System betrachtet werden. Folglich ist nur eine nicht auf Einzelfälle bezogene, sondern allgemeingültige Gesamtwirkung des Systems über alle Stufen hinweg entscheidend dafür, ob der KFA die gesetzten Ziele erreicht, Allokations- und Distributionseffizienz sicherstellt und Verzerrungen und Fehlanreize vermeidet.

95. Über die reinen Vorgaben des StGH hinaus erfüllt der hessische KFA in seinen einzelnen Stufen, vor allem aber im Zusammenwirken aller seiner Stufen und damit in der Gesamtbetrachtung die finanztheoretischen Anforderungen eines Finanzausgleichssystems in finanzwissenschaftlich gut vertretbarer Weise. Der hessische KFA schafft ein nachvollziehbares und allgemeingültiges Ausgleichssystem, das die kommunale Finanzausstattung sachgerecht und realitätsnah an den aufgabenbezogenen Bedarfen der Kommunen misst und diese absichert. Der hessische KFA minimiert dabei über die Angemessenheitsprüfung Fehlanreize, soweit dies möglich ist, und enthält Verzerrungen nur insoweit, als nach dem vom StGH vorgegebenen System unvermeidbar sind.

96. Tatsächlich übererfüllt der Gesetzgeber in vielen Punkten sogar die Vorgaben des StGH und die finanzwissenschaftlich gebotenen Mindestanforderungen an die Finanzausstattung der hessischen Kommunen. Das Land handelt damit in weiten Bereichen des KFA ausgesprochen kommunalfreundlich und nutzt seinen Ermessensspielraum zu Gunsten der kommunalen Ebene über das geforderte Maß hinaus.

Literatur

- Asatryan, Z., L.P. Feld und B. Geys (2015) „Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries“ *Public Choice*: 307-320.
- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001a) „Die Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich“ *ifo Schnelldienst* 54.
- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001b) „Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich“ *Gutachten im Auftrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Baden-Württemberg*, ifo-Institut, München.
- Baskaran, T. (2010) „On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries“ *Public Choice*: 351-378.
- Baskaran, T. und L.P. Feld, (2013) „Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship?“ *Public Finance Review*: 421-445.
- Baskaran, T., L.P. Feld und J. Schnellenbach (2016) „Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis“ *Economic Inquiry*: 1445-1463.
- Blankart, C.B. (2017) *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München, 7. Auflage.
- Brecht, A. (1927) „Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben“ *Grundfragen der internationalen Politik*, Leipzig und Berlin.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1977) „Towards a Tax Constitution for Leviathan“ *Journal of Public Economics*: 255-273.
- Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008) „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ *ifo Forschungsberichte*, München.
- Cordes, A., U. Hardt, D. Schiller, H. und H. Thiel (2012) „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen“ *Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums*, Hannover.
- Detemple, P. und Y. Michels (2014) „Gutachten zur Prüfung der vertikalen Bedarfsermittlung des neuen Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen“ *Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen*, Saarbrücken.
- Eck, A. und C. Thater (2013) „Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland“ *ifo Dresden berichtet* 2/2013, Dresden.
- Färber, G., J. Wieland, M. Salm, J. Wolff und D. Zeitz (2012) „Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen“ *Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaats Thüringen*, Speyer.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2015) „Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016“ *Präsentation des Hessischen Ministeriums der Finanzen*, Wiesbaden.
- Hessischer Städtetag (2012) „20 Millionen wieder für den ÖPNV“ *Pressemitteilung des Hessischen Städtetags vom 13. Juli 2012*.

- Hummel, M. und W. Leibfritz (1986) „Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich“ *ifo Studien zur Finanzpolitik*, Band 45, München.
- Junkernheinrich M., D. Frankenberg und G. Micosatt (2016), „Bedarfsgerechtigkeit des hessischen Kommunalfinanzausgleichs“, *Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Stadt Frankfurt*, Kaiserslautern
- Katz, A. (1985) „Der Kommunale Finanzausgleich“ in: Püttner, G.: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin.
- Kitterer W. und R.C. Plachta (2008) *Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden.
- Lamouroux L. und M. Thöne (2016) „Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins“, *Fifo-Berichte Nr. 23*, Köln.
- Lenk, T (2003) „Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung des Finanzbedarfs“ *Arbeitspapier 25/03 der Universität Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management*, Leipzig.
- Lenk, T., M. Hesse und O. Lücke (2013) „Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive“ *Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern*, Leipzig.
- Lenk, T., M. Hesse und T. Starke (2016) „Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik“, in: *Kommunalfinanzen* (Hrsg: Hessischer Rechnungshof), Darmstadt/Wiesbaden
- Lenk, T., M. Hesse, T. Starke, F.F. Woitek, A. Grüttner et. al. (2017) „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern“, *Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern*, Leipzig
- Moewes, U. (2015) „Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich“, Baden-Baden
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Scherf, W. (2003) „Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen“ *Arbeitspapier (66) der Universität Gießen*, Gießen.
- Scherf, W. (2014) „Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen“ *Vortrag bei der IHK Gießen am 26.05.2014*, Gießen.
- Schwarting, G. (2006) *Der Kommunale Haushalt*, E. Schmidt, Berlin.
- Seitz, H. (2002) „Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserbringung“ *Studie im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg*, Duncker&Humblot, Berlin.
- Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013) „Urteil in dem Grundrechtsklageverfahren P.St. 2361“, Wiesbaden.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011) „Urteil im abstrakten Normenkontrollverfahren VerfGH 13/10“, Erfurt.

Wohltmann, M. (2011) „Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern“ *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011*, Berlin.

Zimmermann, H. (1999) *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Nomos, Baden-Baden.



Gutachten

Finanzwissenschaftliche Bewertung von Elementen der
Reform des kommunalen Finanzausgleichssystems des
Landes Hessen

**unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalen
Grundrechtsklage der Schöfferstadt Gernsheim (P.St. 2625)**

Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen

23. März 2018

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
Yannick Bury, M.Sc.

Walter Eucken Institut

Goethestraße 10
D-79100 Freiburg

Tel.: +49 (0) 761-790 97 0

Fax.: +49 (0) 761-790 97 97

E-Mail: wei-freiburg@eucken.de

Web: www.eucken.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Finanzausgleichstheorie und finanzwissenschaftliche Prüfkriterien	4
2.1 Finanzwissenschaftliche Einordnung des „Alsfeld Urteils“	4
2.2 Finanzwissenschaftliche Anforderungen an Finanzausgleichssysteme.....	6
3. Übergang vom Steuerverbundmodell zur Bedarfsorientierung	9
3.1 Grundprobleme bei bedarfsorientierten Finanzausgleichssystemen	9
3.2 Kommunale Gruppenbildung und Normierung der Bedarfe.....	11
3.3 Einwohnerzahl als Bedarfsträger.....	12
4. Angemessenheitsprüfung der Bedarfe im Korridorverfahren.....	14
4.1 Ziele der Angemessenheitsprüfung.....	14
4.2 Das Korridorverfahren des Hessischen KFA	15
4.3 Zur Notwendigkeit der <i>relativen</i> Bewertung der angemessenen Defizite	18
4.4 Zur Vertretbarkeit der Korridor Grenzen.....	19
4.5 Dynamisierung der Bedarfsermittlung und Fortschreibungsfaktor	21
4.6 Verzerrungen im Korridorverfahren	22
4.7 Sonderbedarfe als Korrektiv des pauschalierenden Korridorverfahrens.....	23
5. Zur Notwendigkeit der Gesamtbetrachtung des Ausgleichssystems	24
5.1 Garantiezuschlag.....	24
5.2 Finanzkraftzuschlag	25
5.3 Stabilitätsansatz.....	26
5.4 Zwischenbewertung	27
6. Zur Ermittlung der Deckungsmittel	28
6.1 Zur Notwendigkeit von Nivellierungshebesätzen	28
6.2 Verzicht auf die Berücksichtigung von Einnahmepotentialen	33
7. Die Solidaritätsumlage als horizontaler Finanzausgleich	34
7.1 Die Konzeption der Abundanz-Umlage.....	34
7.2 Abschöpfungswirkung und finanzwissenschaftliche Vertretbarkeit	35
7.3 Das Land als „Veranstalter“ der Solidaritätsumlage.....	37
8. Abschließende Bewertung	38
Literatur	40

FINANZWISSENSCHAFTLICHE BEWERTUNG VON ELEMENTEN DER REFORM DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEMS DES LANDES HESSEN

UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KOMMUNALEN GRUNDRECHTSKLAGE DER
SCHÖFFERSTADT GERNESHEIM (P.ST 2625)

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN

*Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
Yannick Bury, M.Sc.*

1. Einleitung

1 Als Folge des Urteils des Hessischen Staatsgerichtshofs (StGH) vom 21.05.2013 („Alsfeld-Urteil“) war der Hessische Landesgesetzgeber verpflichtet, das System des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) des Landes neu zu ordnen. Das zuvor geltende Verbundquotensystem musste, den Anforderungen des StGH folgend, in ein bedarfsorientiertes System überführt werden. Das Land habe, so der StGH, die Verpflichtung, seinen Kommunen eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen, die ihnen die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben ermögliche. Dies habe das Land unabhängig von seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Zentrale Bedeutung hat für den StGH die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Der Zweck des KFA solle daher zuvörderst sein, die Kommunen in ihrer Selbstverwaltung nicht zu beschränken, sondern die kommunale Selbstverwaltung abzusichern.

2 Auf der Grundlage dieser Vorgaben des StGH hat das Land Hessen im „Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen“ vom 23. Juli 2015 eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs verabschiedet (GVBl. 2015, S. 298; Scherf 2014).

3 Das vorliegende Gutachten analysiert zentrale Elemente der Reform des hessischen KFA vor dem Hintergrund der finanzwissenschaftlichen Vorgaben des StGH sowie der finanzwissenschaftlichen Finanzausgleichstheorie. Es wird dabei gezeigt, dass der reformierte KFA die Vorgaben des StGH erfüllt, indem er in verschiedenen Schritten in einem vertikalen Finanzausgleichssystem die Bedarfe der Kommunen sachgerecht und realitätsnah ermittelt und über die einzelnen Stufen hinweg im Ergebnis den Kommunen eine angemessene, aus finanzwissenschaftlicher Sicht möglicherweise sogar zu großzügige Finanzausstattung zusichert (Lenk et al. 2016, Lenk et al. 2017). In ihrem mehrstufigen Verfahren und in ihrem Ergebnis trägt sie den Vorgaben des StGH aus finanzwissenschaftlicher Sicht Rechnung.

Kapitel 2 leitet die zentralen Prüfkriterien der Reform her, bevor in Kapitel 3 der Übergang vom Verbundmodell zum bedarfsorientierten Finanzausgleich diskutiert wird. Kapitel 4 widmet sich der Bemessung der angemessenen Bedarfe im Korridorverfahren, während Kapitel 5 die weiteren Ausgleichsstufen des vertikalen Finanzausgleichs in ihrem Zusammenwirken analysiert.

In Kapitel 6 wird auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Deckungsmittel eingegangen. Kapitel 7 diskutiert die Solidaritätsumlage, die als horizontales Element mit umverteiler Wirkung den vertikalen Finanzausgleich ergänzt. Kapitel 8 bietet eine abschließende Bewertung der dargestellten Elemente des KFA.

2. Finanzausgleichstheorie und finanzwissenschaftliche Prüfkriterien

2.1 Finanzwissenschaftliche Einordnung des „Alsfeld Urteils“

4 In seinem Urteil vom 21.05.2013 („Alsfeld-Urteil“) hat der Hessische StGH Kriterien dafür festgelegt, wie das Land Hessen seinen kommunalen Finanzausgleich neu zu ordnen hat. Den Kern seiner Argumentation bildet der verfassungsmäßige Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Um dem Selbstverwaltungsgrundsatz hinreichend Rechnung zu tragen, habe das Land seinen Kommunen eine aufgabenbezogene und bedarfsgerechte Finanzausstattung zu gewährleisten.

5 Hierbei differenziert der StGH zwischen einer finanziellen Mindestausstattung, die das Land den Kommunen unabhängig von seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit bieten müsse, und einem weitergehenden Finanzausstattungsanspruch, der von der Finanzkraft des Landes abhängt. Damit konstituiert der StGH den Übergang des kommunalen Finanzausgleichssystems vom zuvor geltenden Steuerverbundmodell in ein bedarfsorientiertes Modell.

6 In seinem Urteil berücksichtigt der StGH die finanzwissenschaftliche Erkenntnis, dass ein kommunaler Finanzbedarf nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs die schwierigste Aufgabe im kommunalen Finanzausgleich darstellt, da es keine Indikatoren gibt, die den Finanzbedarf jeder einzelnen Kommune objektiv quantifizierbar machen. Der StGH gesteht dem Gesetzgeber deshalb weite Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume bei der Bedarfsermittlung zu. Diese Prärogative der Gesetzgebung schränkt er lediglich dadurch ein, dass sich die vom Land abzusichernde Finanzausstattung an den von den Kommunen zu erfüllenden *Aufgaben* zu orientieren habe. Dazu legt er Kriterien zur Bedarfsermittlung fest.

7 Um den für die unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften verschiedenen Aufgabenbündeln Rechnung zu tragen, die eine angemessene Finanzausstattung konstituieren, habe der Gesetzgeber nach Kommunengruppen zu unterscheiden. Dies ist finanzwissenschaftlich nachvollziehbar: Kommunen, die derselben kommunalen Gruppe oder Untergruppe angehören, haben typischerweise dieselbe Rechtsstellung, nehmen ähnliche zentralörtliche Funktionen wahr und sind daher typischerweise mit im Grundsatz identischen Aufgaben betraut.

8 Als notwendige Voraussetzung für eine bedarfsorientierte und aufgabengerechte Finanzausstattung führt der StGH weiter an, dass das Land die zur pflichtigen kommunalen Aufgabenerfüllung nötigen Finanzmittel kennen und realitätsgerecht sowie nachvollziehbar

einschätzen können muss. Den gesetzgeberischen Spielraum bei der Ausgestaltung der Bedarfsanalyse umreißt er wie folgt:

- (1) Er stellt ausdrücklich fest, dass nicht alle Ausgaben und Defizite einer Kommune einen ausgleichsrelevanten Finanzbedarf darstellen. Vielmehr dürfen kommunale Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben. Zu diesem Zweck darf sich der Gesetzgeber für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientieren.
- (2) Das Verfahren der Bedarfsanalyse muss methodisch über alle Kommunen hinweg allgemeingültig und nachvollziehbar sein und es muss die zur Erfüllung der pflichtigen kommunalen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel realitätsgerecht erfassen. Bei der Ermittlung der Kosten für die Erfüllung von Pflichtaufgaben billigt der StGH dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Pauschalierung zu.
- (3) Um die kommunale Selbstverwaltungsgarantie abzusichern, muss das Land eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen sicherstellen, die es ihnen erlaubt, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen.

9 Wie der StGH selbst feststellt, kann eine Bedarfsermittlung nach diesen Vorgaben zum Ergebnis führen, dass die vom Land bereitzustellenden Finanzmittel niedriger ausfallen als bisher. Er bemängelt ausdrücklich nicht die Höhe der Finanzausstattung der Kommunen durch das Land, sondern lediglich die fehlende Bedarfsanalyse.

10 Neben der von der Finanzkraft des Landes unabhängigen finanziellen Mindestausstattung habe das Land seinen Kommunen eine weitergehende Finanzausstattung zu sichern. Diese kann jedoch anders als die Mindestausstattung weiterhin von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abhängig sein, also im Verbundmodell verbleiben.

11 Im Ergebnis stellt der StGH mit seiner Forderung eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs aufgrund der nicht objektiv quantifizierbaren Finanzbedarfe der Kommunen dem Gesetzgeber eine Aufgabe, die nach finanzwissenschaftlichen Kriterien kaum zu lösen ist (Lenk 2003; Lenk et al. 2017; Lamouroux und Thöne 2016). Eine finanzwissenschaftliche „first-best“-Lösung in der Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichssystems scheidet somit von vornherein aus. Dies erkennt der StGH an, indem er ausdrücklich festhält, dass sich der Gesetzgeber bei der Bedarfsermittlung an den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für Pflichtaufgaben orientieren, diese um Ausreißer bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen und hiervon schließlich die originären kommunalen Einnahmen oder Einnahmemöglichkeiten abziehen könne. Da dies durchgehend in Anlehnung und mit Verweis auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs geschieht (Thüringer Verfassungsgerichtshof 2011), prägt der StGH die vom hessischen Gesetzgeber umgesetzte Reform nach dem Vorbild der Reform in Thüringen bereits vor (Färber et al. 2012). Er zielt damit auf eine bei jedem Finanzausgleichssystem unumgängliche, finanzwissenschaftliche „second-best“-Lösung der KFA-Reform ab.

12 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht mag freilich bereits fraglich sein, ob in einem solchen, von der Finanzkraft des Landes entkoppelten bedarfsorientierten KFA die an sich gebotene Verteilungssymmetrie zwischen Kommunen und Land überhaupt erreicht werden kann und nicht bereits von vornherein die Kommunen gegenüber dem Land besser gestellt werden. Aus Sicht der Finanzwissenschaft ist der Gesetzgeber daher gehalten, zumindest auf nachgelagerten Stufen des KFA, unabhängig von der ausschließlich durch ihn zu leistenden Mindestausstattung, im Rahmen der weitergehenden Finanzausstattung und gegebenenfalls auf weiteren Ausgleichsstufen dem Gebot der Verteilungssymmetrie und damit der Gleichwertigkeit von Kommunal- und Landesaufgaben Rechnung zu tragen. Dies kann etwa durch eine horizontale Ausgleichsstufe geschehen, die nach der Absicherung der vom StGH geforderten Finanzausstattung der Kommunen ansetzt.

13 Der StGH betont den weiten Spielraum des Gesetzgebers, der für den vertikalen wie für den horizontalen Finanzausgleich gelte. Insbesondere schließe die Hessische Landesverfassung nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweise, sondern daneben lediglich als „Veranstalter“ und ohne eigene finanzielle Beteiligung einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen betreibe. Er betont dabei insbesondere die Pflicht der Kommunen zur interkommunalen Solidarität, die Rechte und Einstandspflichten sowie eine „solidargemeinschaftliche Mitverantwortung“ zwischen den Kommunen begründe.

2.2 Finanzwissenschaftliche Anforderungen an Finanzausgleichssysteme

14 Dass der StGH in seinem „Alsfeld-Urteil“ der kommunalen Selbstverwaltung eine derartige Bedeutung beimisst, ist finanzwissenschaftlich gut begründbar. Im Schrifttum ist, ausgehend von Oates (1972) weitgehend anerkannt, dass eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter und damit eine dezentrale Wahrnehmung staatlicher Aufgaben zu Effizienzvorteilen führen. Jüngere empirische Erkenntnisse legen darüber hinaus nahe, dass sich Dezentralisierung in der Kompetenzzuordnung fiskalisch günstig auswirkt (Asatryan et al. 2015; Baskaran und Feld 2013, Baskaran et al. 2016).

15 Dies gründet auf der Erkenntnis, dass dezentrale Einheiten über Informationsvorteile verfügen, die eine zentralisierte Ebene nicht haben kann. Nachgelagerten staatlichen Ebenen ist es dadurch möglich, öffentliche Leistungen effizienter zu erbringen, da diese die Präferenzen der Bürger besser und passgenauer wahrnehmen können, als dies einer zentralen Instanz möglich wäre. Im Umkehrschluss gilt dabei: Wäre es einer zentralen Ebene möglich, über ebenso viele und passgenaue Informationen zur öffentlichen Leistungserbringung zu verfügen, wie dies dezentral der Fall ist, wie also eine sachgerechte und effiziente Aufgabenerbringung vor Ort idealerweise zu erfolgen hätte, bedürfte es, zumindest aus finanzwissenschaftlicher Sicht, keines föderalen Staatsaufbaus.

16 Es wird schnell deutlich, dass dies vor allem für Aufgaben zutrifft, welche die Kommunen aufgrund der konkreten Präferenzen ihrer Bürger freiwillig wahrnehmen. Die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung umfasst jedoch nicht lediglich die Frage, *ob* eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, sondern *wie* dies geschieht. Daher kann die dezentrale Wahrnehmung kommunaler *Pflichtaufgaben* effizienzsteigernd wirken. Zwar können die Kommunen hier nicht entscheiden, *ob* sie die jeweilige Aufgabe wahrnehmen, da sie dazu verpflichtet sind. Jedoch verfügen sie

über teils nicht geringen Spielraum, was das „Wie“ der Aufgabenerfüllung angeht, sodass sie damit den Präferenzen der Bürger vor Ort entsprechen können. Sowohl bei den freiwilligen wie den pflichtigen Aufgaben wirkt Dezentralisierung also nach finanzwissenschaftlichen Kriterien effizienzerhöhend.

17 Ist es schon schwierig, zentral zu beurteilen, ob eine kommunale Aufgaben überhaupt und wenn ja auf welche Weise zu erfüllen ist, so ist erst recht das ungleich komplexere Unterfangen problematisch, die hierfür angemessene Finanzausstattung zentral festzusetzen.

18 Aus dem fiskalischen Äquivalenzprinzip (Blankart 2017) folgt, dass eine dezentrale Aufgabenerbringung mit fiskalischer Eigenverantwortung einhergehen muss. Dies erschließt sich durch das Ziel, Fehlanreize im System der vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen zu vermeiden. Das fiskalische Äquivalenzprinzip besagt dabei, dass der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung möglichst mit dem Kreis der Steuer-, Beitrags- oder Gebühreneinzahler zur Finanzierung dieser Leistung übereinstimmen sollte. Ergänzt wird dieses Prinzip um das Prinzip der fiskalischen Kongruenz, wonach diejenigen, die über die Erbringung der Leistung entscheiden, zu denen gehören sollen, die sie finanzieren und in Anspruch nehmen. Je weniger deckungsgleich diese Personengruppen sind, je stärker also das fiskalische Äquivalenz- und Kongruenzprinzip verletzt sind, desto anfälliger wird ein dezentral ausgestaltetes System der Finanzbeziehungen dafür, die Kosten der eigenen Leistungserbringung horizontal oder vertikal auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen. Fiskalische Externalitäten wären die Folge, das System der dezentralen Leistungserbringung büßte seine finanzwissenschaftlich wünschenswerten Effizienzvorteile gegenüber einem zentralen System zu einem nicht geringen Ausmaß ein.

19 Während die Anwendung des fiskalischen Äquivalenz- und Kongruenzprinzips im Bereich der freiwilligen Aufgaben nachvollziehbar scheint, ist dies bei der Wahrnehmung der Pflichtaufgaben schwieriger. Denn hier entscheidet zwar die dezentrale Ebene in einem gewissen Umfang, wie sie die Leistung erbringt, nicht aber, ob sie diese erbringt. Bereits dadurch gerät das Land als „Besteller“ dem Äquivalenz- und Kongruenzprinzip folgend finanzwissenschaftlich in die Pflicht wenigstens zur Mitfinanzierung. Daneben besteht eine finanzwissenschaftlich begründbare Pflicht des Landes, den Kommunen die Erfüllung freiwilliger Aufgaben finanziell zu ermöglichen, weil dadurch eine effiziente, weil dezentrale Wahrnehmung erst möglich wird. Hier setzt das System eines KFA grundsätzlich an.

20 Dort wo die eigenen Einnahmequellen der dezentralen Gebietskörperschaft nicht ausreichen, um die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen, drohen sogenannte vertikale Ungleichgewichte. Dies ist immer dann der Fall, wenn Aufgabenzuordnung und Finanzmittelzuordnung nicht deckungsgleich sind (Brennan und Buchanan 1977), also eine andere Ebene als die des Entscheidungsträgers (und damit zumindest anteiligen Nutzers) die Finanzlast der Aufgabe zu schultern hätte. Ist dies der Fall, sind die genannten Prinzipien der Äquivalenz und Kongruenz wiederum verletzt und fiskalische Externalitäten die Folge. Das System wirkt ineffizient (Scherf 2003).

21 In einem solchen Fall spricht man von einer Verletzung des Prinzips der **Allokationseffizienz** im vertikalen Finanzausgleich. Ein kommunales Finanzausgleichssystem ist maßgeblich darin

begründet, andernfalls auftretende Allokationsineffizienzen zu vermeiden. Man spricht hier von der **fiskalischen Funktion** eines KFA, also der Funktion, die Finanzsituation der Kommunen so zu verbessern, dass diese ihre Aufgaben wahrnehmen können (Schwarting 2006; Zimmermann 1999; Katz 1985). Wie oben ausgeführt, umfasst dies aufgrund der Vorteile der Dezentralisierung nicht nur den Bereich der Pflichtaufgaben, sondern zumindest teilweise jenen der freiwilligen Aufgaben, die von den Kommunen wahrgenommen werden. Der vertikale KFA soll also die Lücke zwischen den Kosten der Aufgabenerfüllung und den bei den Kommunen hierfür vorhandenen eigenen Einnahmen schließen. Um strategisches Verhalten zu vermeiden, ist finanzwissenschaftlich relevant, nicht lediglich die tatsächlichen Einnahmen einer Kommune zu betrachten, sondern Einnahmepotentiale in den Fokus zu rücken. Neben der Absicherung der Allokationseffizienz ist durch die fiskalische Funktion des KFA das kommunale Gleichbehandlungsgebot zu wahren. Gleich zugeordnete und wahrgenommene Aufgaben sollen demnach gleich abgegolten werden, eine fiskalische Diskriminierung und dadurch auftretende Verzerrungen der anderweitig effizienzsteigernden Wirkung der Dezentralisierung werden so vermieden.

22 Neben dieser fiskalischen Funktion des KFA zur Sicherung der Allokationseffizienz und der Vermeidung vertikaler Ungleichgewichte erfüllt das System des KFA eine **distributive Funktion**. Der KFA soll dabei horizontale Ungleichheiten zwischen den Kommunen zwar nicht völlig einebnen, aber doch abmildern (Büttner et al. 2008; Schwarting 2006; Zimmermann 1999; Katz 1985). Die Abmilderung horizontaler Ungleichheiten birgt die Gefahr, Fehlanreize für einzelne Kommunen zu setzen. So könnten einzelne Kommunen versucht sein, ihre Anstrengungen zur Erzielung eigener Einnahmen zu verringern und stattdessen auf die Umverteilungswirkung des KFA zu setzen. In einem solchen Fall wäre das Prinzip der **Distributionseffizienz** im Finanzausgleich verletzt. Zentrales Kriterium zur Vermeidung eines solchen Verhaltens und damit der Verletzung der Distributionseffizienz ist das Übernivellierungsverbot im Finanzausgleich, also die Vorgabe, dass sich durch die Wirkungsweise des Ausgleichs die Finanzkraftreihenfolge der am Ausgleich beteiligten Gebietskörperschaften nicht verschieben darf.

23 Grundsätzlich bietet sich für die fiskalische Funktion ein vertikales Ausgleichssystem an, während für die distributive Funktion des Finanzausgleichs ein horizontales System naheliegender ist. Dass im Kern vertikale Systeme daher zur Erreichung des Distributionsziels des Finanzausgleichs um horizontale Elemente angereichert werden, ist in der Praxis des Finanzausgleichs nicht nur üblich, sondern finanzwissenschaftlich sinnvoll (Lenk et al. 2013; Moewes 2015).

24 Darüber hinaus hat der vertikale Finanzausgleich eine de facto horizontale Verteilungswirkung. Eine Verletzung des Prinzips der Distributionseffizienz kann folglich ebenfalls im vertikalen Finanzausgleich auftreten, etwa wenn Transferempfänger durch die Ausgestaltung des Systems, ähnlich wie im horizontalen Ausgleich, zu strategischem Verhalten ermuntert werden. Umgekehrt können im horizontalen Ausgleich Allokationsprobleme auftreten. Diese sind im Kern Ergebnis strategischen Verhaltens. Das System des KFA muss also in seinen vertikalen wie in seinen horizontalen Elementen dafür Sorge tragen, ein solches Verhalten weitgehend auszuschließen, um den leitenden Prinzipien der Allokationseffizienz und

der Distributionseffizienz zu genügen und damit die fiskalische wie die distributive Funktion des KFA wirkungsvoll, sachgerecht und effizienzerhöhend zu ermöglichen.

25 Die Vermeidung strategischen Verhaltens bedeutet insbesondere, dass trotz der geschilderten Notwendigkeit eines Finanzausgleichssystems zur Effizienzsicherung die Teilnehmer des Systems nicht aus ihrer fiskalischen Eigenverantwortung entlassen werden dürfen. Denn dies würde die Grundlogik der Dezentralisierungsvorteile und damit der finanzwissenschaftlichen Begründung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen gerade unterlaufen.

26 Auf der Grundlage der geschilderten, finanzwissenschaftlich eingeordneten Vorgaben des StGH sowie der genannten grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Überlegungen zur Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen sollen nun die zentralen Elemente der Reform des Hessischen KFA diskutiert werden. Es wird in den folgenden Abschnitten gezeigt, dass der Landesgesetzgeber ein System geschaffen hat, das den finanzwissenschaftlichen Kriterien des StGH Rechnung trägt und aus grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Überlegungen heraus die kommunale Finanzausstattung sachgerecht und realitätsnah sicherstellt, sowie dabei Fehlanreize und damit verbundene Ineffizienzen über das Finanzausgleichssystemen immanent innewohnende Niveau hinaus vermeidet.

3. Übergang vom Steuerverbundmodell zur Bedarfsorientierung

3.1 Grundprobleme bei bedarfsorientierten Finanzausgleichssystemen

27 Eine valide Messung der tatsächlichen Finanzbedarfe stellt das Schlüsselement eines bedarfsorientierten Finanzausgleichssystems dar, wie es der StGH fordert. Gleichzeitig ist die Bedarfsmessung die größte Herausforderung eines solchen Systems (Lenk et al. 2016). Kernproblem sind Informationsasymmetrien, die zwischen dem Land und der kommunalen Ebene bestehen und die in ihrer Gänze nicht überwindbar sind. Hätte das Land perfekte Informationen darüber, wie sich kommunale Bedarfe zusammensetzen, bedürfte es keiner dezentralen Strukturen zur Informationsteilung. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch, dass es an aus finanzwissenschaftlicher Sicht vollkommen objektivierbaren Kriterien zur Beurteilung der Bedarfssituation, vor allem aber der kommunalen Effizienz der Bedarfserfüllung fehlt.

28 Somit ist finanzwissenschaftlich keine alleinige oder einzig denkbare (sog. „first-best“) Methode der Bedarfsmessung vorhanden. Die Ermittlung der Bedarfe kann immer nur eine „second-best“-Lösung darstellen. Dieser Umstand führt dazu, dass als Prüfkriterium eines bedarfsorientierten Finanzausgleichssystems nicht entscheidend sein kann, ob das System die Kriterien eines vollständig effizienten Systems erfüllt, also eine „first-best“-Lösung darstellt. Entscheidend ist lediglich, ob die gewählte Ausgestaltung des Systems, die unvermeidbar nur „second-best“ sein kann, finanzwissenschaftlich vertretbar ist.

29 Zur Einschätzung der Vertretbarkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht muss geprüft werden, inwieweit die zentralen Prinzipien der Allokations- und Distributionseffizienz im System erfüllt sind. Im Kern geht es dabei aus finanzwissenschaftlicher Perspektive darum, Verzerrungen und Fehlanreize im System zu minimieren. Dies ist dann der Fall, wenn die Kriterien der Sach- und

Realitätsgerechtigkeit erfüllt sind. Deshalb muss sich die Bedarfsmessung an den tatsächlichen Aufgaben der Kommunen orientieren. Nur die Aufgaben, welche die Kommunen erfüllen müssen, können einen sach- und realitätsgerechten Finanzbedarf begründen. In der praktischen Umsetzung kann eine solche sach- und realitätsgerechte, aufgabenorientierte Bedarfsmessung wegen Informationsasymmetrien nur anhand eines relativen Vergleichs der tatsächlichen Situation der Kommunen geschehen. Um bei dieser relativen Betrachtung der kommunalen Finanzbedarfe Fehlanreize für einzelne Kommunen zu vermeiden, müssen die sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen den Vergleichsmaßstab einer aufgabenorientierten, sach- und realitätsgerechten Ermittlung der Finanzbedarfe bilden.

30 Hieraus ergeben sich die Prüfkriterien, die bei der Umstellung von einem Verbundsystem auf ein System eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs finanzwissenschaftlich relevant sind. Das Ergebnis des neuen Systems ist dadurch freilich nicht determiniert: Ebenso wie die durch die Bedarfsermittlung festgestellte Finanzausgleichsmasse die bisherige Verbundmasse übersteigen kann, können beide Massen deckungsgleich sein. Die Bedarfsermittlung kann also den Umfang der Verbundmasse als sach- und realitätsgerecht wie als zu hoch erweisen. In jedem Fall kann es durch die Umstellung vom Verbundsystem auf das bedarfsorientierte Ausgleichssystem – selbst bei gleichbleibender Ausgleichsmasse – zu Verschiebungen der Ausgleichszahlungen innerhalb der kommunalen Familie kommen. Diese Verschiebungen sind jedoch, solange sich darin keine anderweitig verzerrenden Wirkungen des Systems ausdrücken, nicht Prüfkriterium, sondern gerade gewünschtes Ergebnis der Umstellung des Systems hin zur aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung.

31 Der erste Schritt zur aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung ist die Erfassung der Aufgaben der Kommunen. Der Gesetzgeber hat dazu die Pflichtaufgaben der Kommunen im Zuge einer Ressortabfrage unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände katalogisiert. Dabei wurde u.a. eine Differenzierung nach kommunalen Gruppen vorgenommen. Die so erfassten Pflichtaufgaben wurden den Produktbereichen zugeordnet, die der Jahresrechnungsstatistik zugrunde liegen. Auf diese Weise lässt sich eine Verknüpfung zu den Ein- und Auszahlungen der Kommunen herstellen, die in der Jahresrechnungsstatistik nach diesen Produktbereichen differenziert erfasst werden. Nicht alle Ein- und Auszahlungen sind auf Pflichtaufgaben zurückzuführen; sie beruhen vielmehr teilweise auf freiwilligen Aufgaben. Da die Statistik jedoch nicht nach diesen Pflichtigkeitsgraden differenziert, wurde anhand einer qualifizierten Schätzung abermals unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände eine entsprechende prozentuale Differenzierung für alle Produktbereiche vorgenommen. Diese Unterscheidung ist vor dem Hintergrund der Vorgaben des StGH notwendig, da die vom Land abzusichernde finanzielle Mindestausstattung der Kommunen die Bedarfe zur Erbringung der Pflichtaufgaben vollständig, jene für freiwillige Aufgaben teilweise umfassen muss. Finanzwissenschaftlich ist diese Unterscheidung geboten, da die freiwilligen Aufgaben auf Grundlage der politischen Entscheidungen vor Ort getätigt werden. Vor dem Hintergrund der Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und Kongruenz darf daher nur das vom StGH geforderte Mindestmaß dieser freiwilligen Aufgaben aus anderen als den eigenen Mitteln der jeweiligen Kommune finanziert werden. Ansonsten könnten Kommunen versucht sein, das Niveau der freiwilligen Aufgaben zu steigern, die Finanzierung dessen aber vertikal auf das Land und horizontal auf die anderen Kommunen abzuwälzen. Das Ergebnis wären fiskalische Externalitäten. Durch die

Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben minimiert das Land das Risiko des strategischen Verhaltens bereits im ersten Schritt.

3.2 Kommunale Gruppenbildung und Normierung der Bedarfe

32 Wie bereits ausgeführt, können die Bedarfe nur durch Bezug auf die tatsächlichen Aufgaben und nur im Rahmen eines relativen Vergleichs der Kommunen festgestellt werden. Diese relative Betrachtung impliziert eine unvermeidbare Pauschalierung bei der Bedarfsfeststellung. Dies wird deutlich, wenn man sich die andere Möglichkeit der kommunalen Bedarfsfestsetzung vor Augen führt. An die Stelle einer Pauschalierung könnte lediglich eine politisch-normativ begründete Festsetzung von kommunalen Einzelbedarfen treten. Ein solches Vorgehen wäre jedoch zum einen praktisch wohl kaum umsetzbar und würde zum anderen einen massiven Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden bedeuten, womit die bei Bedarfsfestsetzungen ohnehin bestehende Gefahr des Eindrucks kaum vermieden werden könnte, seitens des Landes gegenüber den Kommunen willkürlich zu handeln. Finanzwissenschaftlich ist nahezu ausgeschlossen, dass durch eine Festsetzung von normativen Einzelbedarfen das Ziel eines möglichst effizienten und Fehlanreize vermeidenden Ausgleichssystems erreicht werden könnte, da der Landesgesetzgeber nicht über alle bedarfsrelevanten Informationen jeder einzelnen Kommune objektiv verfügen könnte. Somit bleibt aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur eine Pauschalierung bei der Bedarfsfeststellung, die sich am relativen Gefüge der Kommunen orientiert.

33 Eine solche Pauschalierung bei der Feststellung der aus den Aufgaben einer Kommune abgeleiteten Bedarfe ist nur dann möglich, wenn die betrachteten Kommunen anhand der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben vergleichbar sind. Der Landesgesetzgeber gruppiert daher die Kommunen in drei Gruppen und sechs Untergruppen (Tabelle 1).

34 Die vom Gesetzgeber vorgenommene Gruppenbildung erscheint dabei sach- und realitätsgerecht. Der Gesetzgeber unterscheidet nicht lediglich zwischen den drei kommunalen Hauptgruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden, sondern differenziert weiter entlang von Aufgabenspektrum und -intensität der Kommunen in sechs Untergruppen. Lediglich bei den kreisfreien Städten verzichtet er auf die Bildung von Untergruppen, was auf die geringe Zahl von nur fünf kreisfreien Städten zurückzuführen ist, trägt den strukturellen Unterschieden jedoch durch den Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main gebührend Rechnung. Damit wird sichergestellt, dass im Zuge der Angemessenheitsprüfung jede Kommune nur mit solchen Kommunen verglichen wird, die mit ihr hinsichtlich des Aufgabenspektrums und der Aufgabenintensität vergleichbar sind.

Tabelle 1: Zuordnung der Gruppen und Untergruppen zur Pauschalierung

Gruppe	Untergruppe
Kreisfreie Städte	n.a.
Landkreise	Landkreis ohne kreisangehörige Gemeinde mit einer Einwohnerzahl > 50.000
	Landkreise mit mindestens einer kreisangehörigen Gemeinde mit einer Einwohnerzahl > 50.000
Kreisangehörige Gemeinden	Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl < 7.500
	Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl >7.500 und <50.000
	Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit einer Einwohnerzahl < 50.000
	Gemeinden mit einer Einwohnerzahl > 50.000

Quelle: Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/1853, S. 47 ff.

3.3 Einwohnerzahl als Bedarfsträger

35 Grundsätzlich wird bei einer Betrachtung der Einwohnerzahl ein mit steigender Einwohnerzahl progressiver Verlauf der Bereitstellungskosten öffentlicher Güter unterstellt. Dieser Zusammenhang (das sogenannte Brechtsche Gesetz) ist finanzwissenschaftlich allerdings nicht unumstritten (Brecht 1927, Seitz 2002). Entscheidend ist es deshalb, weder eine einfache Progression noch pauschale Veredlungsfaktoren bei steigender Bevölkerung anzuwenden, sondern stattdessen Bezug auf die tatsächliche Bedarfsrelation zwischen den unterschiedlichen Kommunengruppen zu nehmen. Dies ist nur rückblickend anhand der vorhandenen Daten empirisch möglich. Genau diesen Ansatz wählt der hessische Landesgesetzgeber und schafft so ein belastbares, vor allem aber realitätsnahes und sachgerechtes Maß der Einwohnerveredelung.

36 Dazu hat er in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden für jede Untergruppe den Durchschnittsbedarf je Einwohner vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel festgestellt und den niedrigsten Wert (nämlich jenen in Grundzentren bis 7.500 Einwohner) mit 100 % angesetzt. Die übrigen Durchschnittswerte hat er hierzu ins Verhältnis gesetzt. So ergibt sich eine relative Gewichtung der Durchschnittsbedarfe, die jeweils in Prozent des niedrigsten Wertes ausgedrückt werden. Der Durchschnittsbedarf je Einwohner in einer kreisangehörigen Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern beträgt danach beispielsweise 158 % des entsprechenden Wertes einer kreisangehörigen Gemeinde mit bis zu 7.500 Einwohnern. Dieser Prozentwert bildet die Einwohnerveredelung ab, wie sie sich etwa in § 19 FAG findet. Vergleichbar wurde bei den Landkreisen mit und ohne Sonderstatusstadt verfahren (§ 31 FAG). Der Hauptansatz der kreisfreien Städte hingegen entspricht grundsätzlich ihrer Einwohnerzahl (§ 25 Abs. 1 FAG). Die

im Hauptansatz zur Anwendung kommende Einwohnerveredelung ist in Tabelle 2 zusammengefasst. Zudem werden zusätzliche Veredelungstatbestände (Ergänzungsansätze) eingeführt (siehe dazu den Abschnitt „Sonderbedarfe“). Da die Veredlungsfaktoren somit direkt aus den Bedarfen der Kommunengruppen abgeleitet sind, umgeht der Gesetzgeber andernfalls auftretende Probleme beim Ansatz der Einwohner als Bedarfsträger und schafft somit ein valides, sachgerechtes und vor allem realitätsnahes Maß.

Tabelle 2: Veredelungsansätze im Hauptansatz der verschiedenen Kommunengruppen

Gruppe	Untergruppe	Veredelungsansatz
Kreisfreie Städte	Allgemein	100%
	Frankfurt a.M.	110%
Landkreise	Landkreis ohne kreisangehörige Gemeinde mit einer Einwohnerzahl > 50.000	100%
	Landkreise mit mindestens einer kreisangehörigen Gemeinde mit einer Einwohnerzahl > 50.000	Grundsätzlich 100%; übersteigt die Einwohnerzahl einer Gemeinde 50.000, ist sie mit 75% anzusetzen.
Kreisangehörige Gemeinden	Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl < 7.500	100%
	Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl >7.500 und <50.000	109%
	Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit einer Einwohnerzahl < 50.000	130%
	Gemeinden mit einer Einwohnerzahl > 50.000	158%

Quelle: Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23.7.2015, GVBl. S. 298 ff.

37 Mit dem so errechneten Mechanismus der Einwohnerveredelung schafft der Landesgesetzgeber ein realitätstreues Abbild der *tatsächlichen* Kostenprogression bei steigenden Einwohnerzahlen. Vergleicht man diese Lösung mit den pauschalen Veredlungsfaktoren im bundesstaatlichen Finanzausgleich, ist es dem Land Hessen durch das eigens konzipierte Verfahren der Faktor-Errechnung gelungen, mögliche Probleme eines Einwohneransatzes auf ein Minimum zu begrenzen und dem Prinzip der Distributionseffizienz in weitaus besserer Art und Weise Rechnung zu tragen, als dies durch pauschale und damit zumeist wenig realitätsnahe

Veredlungsfaktoren der Fall ist. Gleichzeitig sichert er durch die Errechnung der Veredlungsfaktoren aus den Bedarfen, ebenso wie durch die Betrachtung der Einwohner als Bedarfsträger, das kommunale Gleichbehandlungsgebot ab, da innerhalb der Kommunengruppen und über diese hinweg ein an die aufgabenorientierten Bedarfe geknüpftes, allgemeingültiges Maß gefunden wurde.

4. Angemessenheitsprüfung der Bedarfe im Korridorverfahren

4.1 Ziele der Angemessenheitsprüfung

38 Während die Gruppenbildung, ebenso wie die Betrachtung der Einwohner als Bedarfsträger finanzwissenschaftlich begründbar ist, bleibt das zentrale und gleichzeitig für den Gesetzgeber aus finanzwissenschaftlicher Sicht herausforderndste Element eines bedarfsorientierten Finanzausgleichssystems die Ermittlung der *angemessenen* Bedarfe. Im Kern geht es dabei um die Überführung der tatsächlichen Defizite der Kommunengruppen in ausgleichsrelevante Bedarfe. Wie zuvor geschildert, ist die Voraussetzung dafür eine den Aufgabenzuordnungen folgende, allgemeingültige (pauschale) Relativbetrachtung der kommunalen Defizitstrukturen zwischen vergleichbaren Kommunen, um zu ermitteln, was als sachgerechter und realitätsnaher, daher angemessener, Bedarf angesehen werden kann. Finanzwissenschaftlich lassen sich hierzu wiederum die Kriterien der Distributions- und Allokationseffizienz anlegen. Eine Angemessenheitsprüfung der Defizite bei deren Überführung in Bedarfe ist aus zwei Gründen geboten.

39 *Erstens* begründet eine Ausgabe noch keinen Bedarf. Es wird daher ein Maßstab dafür nötig, was als angemessener Bedarf gelten kann. Im Sinne einer realitätsnahen und sachgerechten Bedarfsermittlung, welche die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen achtet, ist der Bedarf nur in einem Vergleich der Kommunen ermittelbar. Dabei ist eine Orientierung an den sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen nach dem „Alsfeld-Urteil“ nicht nur zulässig, sondern sogar finanzwissenschaftlich geboten. Dafür jedoch lediglich die Kommunen als Maßstab heranzuziehen, die ihre Aufgaben auf die kostengünstigste Weise erfüllen, kann sich als wenig praktikabel und im Extremfall problematisch erweisen. Denn die Wirtschaftlichkeit der Kommunen ist nicht per se mit niedrigsten Ausgaben gleichzusetzen. Zugleich wäre, wie bereits ausgeführt, eine Einzelfallbetrachtung organisatorisch, vor allem aber ohne Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nicht möglich. In Betracht kommt daher nur ein nach vergleichbaren Gruppen pauschalierendes Verfahren, in dessen Rahmen *überhöhte* Defizite keinen Eingang in die Bedarfsermittlung finden. Dieser Ansatz der Bedarfsermittlung im pauschalierenden Verfahren sichert dabei das Prinzip der *Distributionseffizienz* zwischen den Kommunen ab und begründet somit die Angemessenheitsprüfung.

40 *Zweitens* birgt ein bedarfsorientiertes Ausgleichssystem das Risiko, die Kommunen zu strategischem Verhalten zu ermutigen. So könnten ohne Angemessenheitsprüfung Kommunen versucht sein, ihr Ausgabenverhalten auf Kosten des Landes und der anderen Kommunen zu steigern (Blankart 2017; Lenk et al. 2016). Die Bedarfe würden ohne Angemessenheitsprüfung

folglich überschätzt, das Prinzip der *Allokationseffizienz* wäre verletzt, fiskalische Externalitäten wären unvermeidbar.

41 Somit begründet eine Angemessenheitsprüfung gerade erst die Ausgleichsrelevanz der kommunalen Defizite. Entscheidend für eine effektive Angemessenheitsprüfung ist folglich, dass in einem allgemeingültigen Verfahren, das sich an den sparsamen und wirtschaftlichen Kommunen orientiert, eine konsequente Abschneidung der als überhöht angesehenen Defizite bei deren Überführung in Bedarfe stattfindet und somit ein sachlich begründeter Unterschied zwischen Defizit und Bedarf erkennbar wird. Dies führt zu der Frage, wie das Verfahren der relativen Angemessenheitsprüfung ausgestaltet ist. Der hessische Gesetzgeber hat dazu mit dem Korridorverfahren einen finanzwissenschaftlich gut vertretbaren Weg gefunden, der im folgenden Abschnitt erläutert und danach diskutiert wird.

4.2 Das Korridorverfahren des Hessischen KFA

42 Das Korridorverfahren basiert auf der kameral geführten Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes. Deren Daten gliedern sich in 16 Produktbereiche, die wiederum in Produktgruppen unterteilt sind, und unterscheiden damit zunächst nicht nach konkreten kommunalen Aufgaben und erst recht nicht danach, ob diese freiwillig oder pflichtig sind. Zahlungen, die in der Jahresrechnungsstatistik erfasst werden, lassen sich deshalb nicht unmittelbar bestimmten – sei es pflichtigen, sei es freiwilligen – kommunalen Aufgaben zuordnen. Diese Zuordnung ist jedoch unumgänglich, wenn in Übereinstimmung mit den Maßgaben des StGH zunächst die „(gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben“ erfasst werden sollen. Darüber hinaus ist sie, entlang des Kriteriums der Aufgabenorientiertheit bei der Ermittlung dessen, was als kommunaler Bedarf gelten kann, finanzwissenschaftlich geboten. Um die notwendige Verknüpfung zwischen den vorhandenen statistischen Daten und den kommunalen Aufgaben herzustellen, hat das Hessische Ministerium der Finanzen bei den Vorarbeiten zur Neuordnung des KFA deshalb durch eine Umfrage in der Landesverwaltung ermittelt, welche Aufgaben den Kommunen zum Stichtag 1. November 2013 durch Gesetz zugewiesen waren. Diese Pflichtaufgaben wurden sodann den erwähnten 16 Produktbereichen und ihren Produktgruppen zugeordnet, die nach der Gemeindehaushaltsverordnung (Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO) vorgesehen sind (Tabelle 3). Bereits in der Ermittlung der Daten bewegt sich der Gesetzgeber damit so nahe wie möglich an der realen Aufgaben- und Bedarfssituation der Kommunen.

Tabelle 3: Produktbereiche im Hessischen KFA

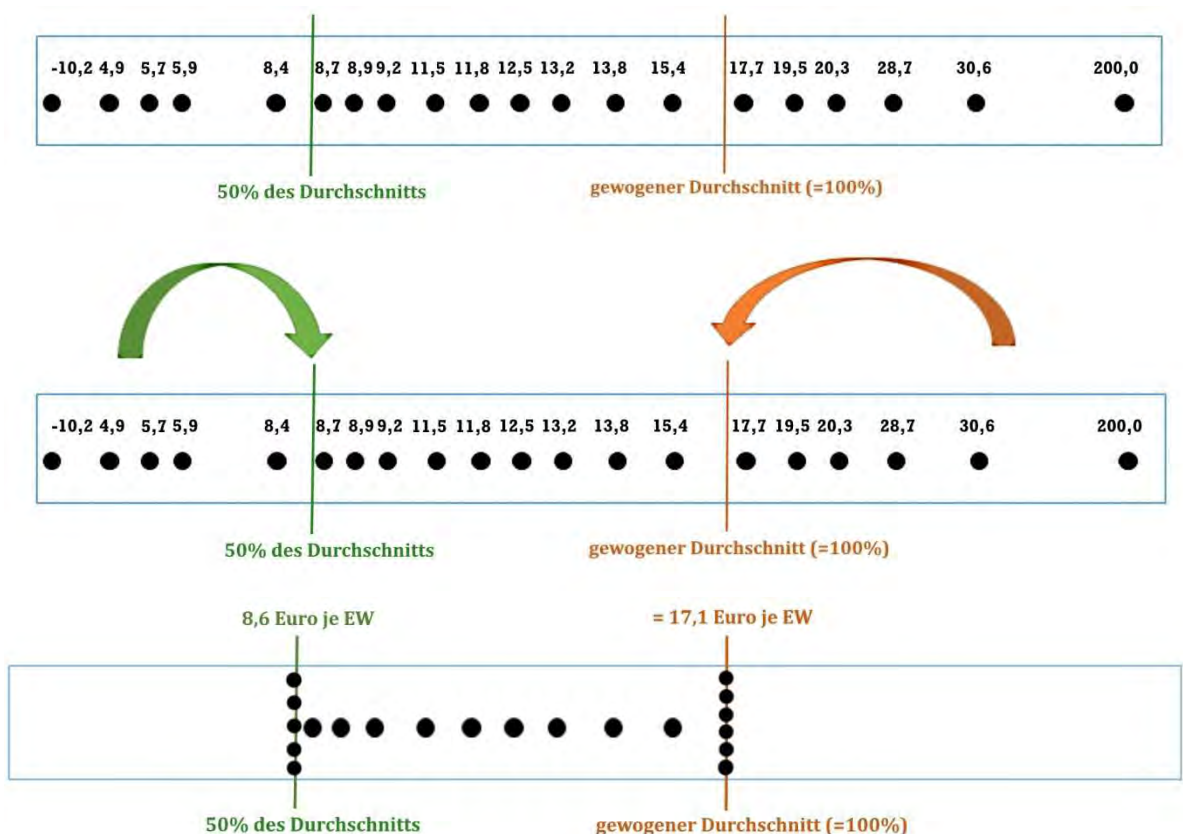
PB	Produktbereich
01	Innere Verwaltung
02	Sicherheit und Ordnung
03	Schulträgeraufgaben
04	Kultur und Wissenschaft
05	Soziale Leistungen
06	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
07	Gesundheitsdienste
08	Sportförderung
09	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen
10	Bauen und Wohnen
11	Ver- und Entsorgung
12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV
13	Natur- und Landschaftspflege
14	Umweltschutz
15	Wirtschaft und Tourismus
16	Allgemeine Finanzwirtschaft

Quelle: Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/1853, S. 46.

43 Die Zuordnung der Ausgabenpositionen der Rechnungsstatistik zu den Produktgruppen erlaubt im ersten Schritt nur die Aussage, dass die dort erfassten Ein- und Auszahlungen *auch* auf die Pflichtaufgaben entfallen, die den jeweiligen Produktbereichen und -gruppen zugeordnet sind. Weil die Jahresrechnungsstatistik aber nicht aufschlüsselt, welcher Anteil der Zahlungen auf pflichtige und welcher auf freiwillige Aufgaben entfällt, lässt sich die jeweilige Verteilung letztlich nur schätzen. Zu diesem Zweck wurde anhand der Haushaltspläne ausgewählter Kreise, kreisfreier und Sonderstatusstädte sowie kreisangehöriger Gemeinden ermittelt, in welchem Umfang die Auszahlungen freiwilligen Aufgaben zuzuordnen waren. Anhand dieser Stichproben wurde die Verteilung bei den übrigen Kommunen geschätzt. Dieses Vorgehen schafft erneut eine realitätsnahe Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen kommunalen Aufgaben und ergänzt das Kriterium der Realitätsgerechtigkeit um das Kriterium der Sachgerechtigkeit, da neben den statistischen Zahlungsströmen die Haushaltsstruktur der verschiedenen Kommunengruppen stichprobenartig erfasst wird.

44 Im Korridorverfahren wird dann das so ermittelte, auf Pflichtaufgaben entfallende produktbereichsspezifische Defizit jeder Kommune mit dem gewogenen Durchschnitt der produktbereichsspezifischen Defizite aller Kommunen in der jeweiligen Kommunengruppe verglichen. Zur Abbildung eines Defizitbereichs, in dem eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung angenommen werden kann, wird dazu der begriffsprägende „Korridor“ gebildet. Dabei stellt der gewogene Durchschnitt der produktbereichsspezifischen Defizite aller Kommunen in der Gruppe die Obergrenze des Korridors dar. Der Wert der Korridoruntergrenze beträgt 50 % dieses gewogenen Durchschnittswerts. Defizite einzelner Kommunen, die innerhalb dieses Korridors liegen, fließen unverändert in die Bedarfsberechnung ein. Defizite, welche die obere Korridorgrenze übersteigen, werden auf die obere Korridorgrenze gezogen und in dieser Höhe in die Ermittlung des angemessenen Defizits der Kommunengruppe einbezogen. Defizite, welche die untere Korridorgrenze unterschreiten, werden auf die untere Korridorgrenze (= 50 % des gewogenen Durchschnitts) gezogen und in dieser Höhe in die Bedarfsermittlung einbezogen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Bildung der angemessenen Defizite im Korridorverfahren



Quelle: Angepasste Darstellung in Anlehnung an den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/1853, S. 51 f.

45 Durch diesen Anpassungsprozess entstehen teils neue Defizite; aus den so gebildeten und gegebenenfalls angepassten Einzeldefiziten wird sodann ein neues, als angemessen anzusehendes Gesamtdefizit der jeweiligen (Unter)Gruppe gebildet. Es wird folglich durch das Korridorverfahren das Ziel erreicht, keine individuelle Bedarfsanalyse für einzelne Kommunen durchzuführen, sondern stattdessen eine relativ typisierende und damit allgemeingültige Ermittlung der *angemessenen Bedarfe* kommunaler Gruppen zu erreichen.

46 Das Korridorverfahren wird dabei lediglich angewendet, um die Bedarfe zu ermitteln, die aus der Erfüllung von Pflichtaufgaben resultieren. Bedarfe, die sich aus der Erfüllung freiwilliger Leistungen ergeben, werden keiner Angemessenheitsprüfungen unterzogen, sondern über den Garantie- und Finanzkraftzuschlag abgedeckt (s.u.).

4.3 Zur Notwendigkeit der *relativen* Bewertung der angemessenen Defizite

47 Zweck des Korridorverfahrens bildet die Angemessenheitsprüfung der Defizite anhand eines Vergleichs der Defizite innerhalb einer Kommunengruppe. Dieser Vergleich zur Angemessenheitsprüfung ist aufgrund des Mangels eines durch das Land objektiv festsetzbaren Effizienzmaßes zur kommunalen Aufgabenerbringung unumgänglich und stellt die einzig mögliche valide Methode der Angemessenheitsprüfung dar. Würde das Land auf das Korridorverfahren als relatives Vergleichsinstrument der kommunalen Defizite verzichten, müsste es seinerseits objektiv festlegen können, was der angemessene und effizienteste Bedarf einer Kommune (oder Kommunengruppe) wäre.

48 Dies ist jedoch zum einen aufgrund der Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommunen praktisch nicht möglich. Hätte das Land die Möglichkeit, die effizienteste und damit angemessenste Bedarfserbringung selbst objektiv festzulegen, bedürfte es aus finanzwissenschaftlicher Sicht gar keiner dezentralen (und damit kommunalen) Strukturen. Da das Land aber nicht über alle Informationen der örtlichen Gegebenheiten verfügt, welche die Kommunen vor Ort besitzen, ist eine dezentrale Aufgabenerfüllung effizient. Die Annahme, das Land könne objektiv, sei es für eine Kommunengruppe, sei es gar für eine einzelne Kommune, die sachgerechten und angemessenen Bedarfe sozusagen „*ex-cathedra*“ festsetzen, würde die finanzwissenschaftlichen Notwendigkeiten vollkommen ausblenden. Dass mit einem solchen letztlich auf zentral vorhandenem Wissen aufbauenden Vorgehen ein allokatationseffizienter Finanzausgleich geschaffen werden könnte, ist nahezu ausgeschlossen.

49 Zum anderen würde ein solches Vorgehen die Kommunen in ihrer Selbstverwaltungsgarantie beschränken. In letzter Konsequenz wäre jedes Ausgabenprojekt, zumindest im Rahmen der Pflichtaufgaben, einem Prüfungsvorbehalt des Landes unterworfen. Abstrahiert man von der Betrachtung von Einzelkommunen, würde die Festsetzung gruppenspezifischer, angemessener Defizite mangels eines objektivierbaren Effizienzmaßes in die Selbstverwaltung eingreifen. Jedenfalls scheint es kaum begründbar, wie das Land bei einem Verfahren, das sich nicht systemisch an den tatsächlichen relativen Gegebenheiten der Kommunen orientiert, dem Vorwurf entkommen könnte, gegen das Willkürverbot zu verstoßen und damit das kommunale

Gleichbehandlungsgebot zu verletzen. Neben Problemen bei der Allokationseffizienz würde die Distributionseffizienz des Systems massiv verletzt werden.

50 Aus beiden Gründen bleibt dem Gesetzgeber somit mangels eines zentral festsetzbaren, objektiven Effizienzmaßes für die Erfüllung kommunaler Aufgaben lediglich, die tatsächlichen Defizite von Kommunen mit übereinstimmender Aufgabenzuordnung miteinander zu vergleichen. Der Gesetzgeber maßt sich auf diese Weise nicht an, allgemeingültige Effizienzmaße zentral festzusetzen. Indem er sich am dezentralen und tatsächlichen Handeln der Kommunen orientiert, schafft er vielmehr ein sachgerechtes und realitätsnahes Ausgleichssystem. Entscheidend dafür, was als angemessen gilt, sind keine zentral festgesetzten und pauschalen Effizienzmaße, sondern die *relative Effizienz und Ineffizienz*, die sich endogen aus tatsächlichem kommunalem Handeln ergeben. Letztlich verbleibt somit die Festsetzung dessen, was als angemessen gilt, über das Fiskalverhalten der Gesamtheit der kommunalen Familie in deren Entscheidungshoheit und orientiert sich einzig an den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort. Was als effizientes Ausgabenniveau angesehen wird, wird als *relative Effizienz* innerhalb der Kommunengruppe endogen durch diese Gruppe selbst festgelegt. Der Gesetzgeber trägt den finanzwissenschaftlichen Informationsproblemen wie der Wahrung der Selbstverwaltungsgarantie gebührend Rechnung.

4.4 Zur Vertretbarkeit der Korridor Grenzen

51 Als Spezifizierung der Vergleichsbetrachtung der Kommunen einer Kommunengruppe ist die Setzung der Korridor Grenzen ein entscheidendes Element der relativen Angemessenheitsprüfung. Im Korridorverfahren unterstellt der Gesetzgeber den Kommunen dabei grundsätzlich wirtschaftliches Handeln. Anhand eines Vergleichs mit den anderen Kommunen bestimmt die Kommunengruppe über den Ansatz der relativen Effizienz selbst, welches Defizit angemessen ist. Konkret bedeutet dies, dass eine Ausgabensteigerung aller (effizienten oder ineffizienten) Kommunen zu einer Rechtsverschiebung des Korridors führt. Die Kommunengruppe kann ihre Aufgaben somit offenbar nur mit einem höheren Ausgabenniveau erbringen. Damit verschiebt sich das endogene, *relativ effiziente*, Ausgabenniveau als Maßstab nach rechts. Reduzieren (effiziente oder ineffiziente) Kommunen ihre Ausgaben und verschieben damit den Korridor nach links, zeigt dies an, dass die Kommunengruppe die Aufgaben mit geringeren Ausgabenniveaus *relativ effizient* erbringen kann. Das sich verschiebende relative Effizienzkriterium ist wiederum erfüllt. Die Angemessenheitsprüfung wirkt somit dynamisch und reagiert auf Verschiebungen in der Aufgabenstruktur und -intensität automatisch.

52 Hier gilt wiederum, dass eine Abstraktion vom Konzept der relativen Effizienz letztlich eine politisch-normative Bedarfsfestsetzung bedeuten würde. Das Land müsste somit über das zentrale Wissen darüber verfügen, wie effiziente kommunale Bedarfe festzusetzen wären. Entscheidend bei der relativen Betrachtung der Angemessenheit ist, dass alle Kommunen in der Gruppe betrachtet werden müssen. Auch dies erreicht das hessische Korridorverfahren.

53 Die Festsetzung der Obergrenze des Korridors bei 100% des gewichteten Durchschnitts der kommunalen Produktbereichsdefizite bedeutet, dass der Gesetzgeber den Kommunen

grundsätzlich eine wirtschaftliche Haushaltsführung unterstellt. Dass der Gesetzgeber dabei das gewichtete arithmetische Mittel als Lageparameter ansetzt, führt zu dem, dass sich der Einfluss einzelner Kommunen auf die Beurteilung der relativen Angemessenheit stärker auswirkt, als dies der Fall wäre, würde etwa der Median angesetzt. Das System wirkt so realitätsnäher. Zum anderen vermeidet dies eine zu starke Orientierung an den sparsamsten Kommunen innerhalb einer Gruppe. Im Gegenteil: Die Einzeldefizite der sparsamsten Kommunen werden auf die Untergrenze von 50% des gewichteten arithmetischen Mittels gezogen und fließen somit erst erhöht in die Ermittlung der relativ angemessenen Bedarfe ein. Der Gesetzgeber beugt so wirkungsvoll dem ansonsten denkbaren Vorwurf vor, eine Orientierung an den günstigsten Kommunen sei nicht vertretbar, da diese ihre Aufgaben nicht sachgerecht erfüllen würden.

54 Zweck des Korridorverfahrens mit seinem relativen Angemessenheitsmaß ist es somit, ausreißende Defizite nach unten wie nach oben nicht als angemessen zu berücksichtigen. Während dies am linken Rand der Verteilung durch das Ziehen der Kalkulationsgrößen auf 50% des gewichteten arithmetischen Mittels erfolgt, ist die Asymmetrie des Korridors die Voraussetzung für eine Bereinigung der Kalkulationsgrößen des angemessenen Gruppendifizits durch Ausreißer nach oben. Diese Bereinigung gelingt erst durch die asymmetrische Ausgestaltung des Korridors, da ansonsten (bei einem symmetrischen Korridor) nahezu alle, selbst überschießende, Einzeldefizite als Kalkulationsgröße des angemessenen Gruppendifizits berücksichtigt würden. Genau dies kann jedoch nicht finanzwissenschaftlicher Sinn und Zweck einer Angemessenheitsprüfung sein.

55 Dass die Obergrenze des Korridors bei 100% des gewichteten arithmetischen Mittels dabei zu straff gesetzt ist, ist aus drei Gründen finanzwissenschaftlich nicht begründbar. Erstens impliziert erst eine straffe Abschneidung überschießender Defizite die tatsächliche Ausgleichsrelevanz eines Defizits (siehe hierzu folgender Absatz). Zweitens gilt die Eigenfinanzierungsmöglichkeit einer Kommune nach Lenk et al. (2017) als Kriterium dafür, wie hoch (oder niedrig) die obere Korridorgrenze gesetzt werden sollte. Je höher dabei die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten, desto niedriger sollten die Korridorgrenze und desto höher die relativen Effizianzforderungen an die Kommunen angesetzt werden (und vice versa). Hintergrund dessen ist das Subsidiaritätsprinzip und die Grundcharakteristik eines jeden Finanzausgleichssystems, subsidiär komplementäres Finanzierungselement einer Gebietskörperschaft ergänzend zu deren eigenen Einnahmen zu sein. Da die hessischen Kommunen im Bundesvergleich über relativ hohe Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten verfügen, kann der straffende Ansatz von 100% der gewichteten gruppenschnittlichen Defizite als finanzwissenschaftlich gut vertretbar angesehen werden. Drittens führt die Ausrichtung der oberen Korridorgrenze am straffen Wert von 100% des gewichteten Gruppenschnitts im KFA 2016 lediglich zu einer Abschneidung von 8,16% der Defizite. Dies ist ein vergleichsweise geringer Wert, betrachtet man die Abschneidewirkung in anderen bedarfsorientierten Finanzausgleichssystemen. So führte die Angemessenheitsprüfung im vormals vergleichbaren thüringischen KFA zu einer verfassungsgerichtlich gebilligten Abschneidung von 11%.

56 Ein zusätzlicher und ebenfalls bedeutsamer Effekt einer wirksamen Abschneidung überschießender Defizite liegt insbesondere darin, andernfalls denkbare strategisches Verhalten der Kommunen einzudämmen: Würden überschießende Defizite ebenfalls berücksichtigt, könnten Kommunen versucht sein, ihr Ausgabenverhalten mit der Aussicht darauf zu erhöhen, dass die dadurch entstehenden Defizite als ausgleichsrelevanter angemessener Bedarf die Mindestausstattung vergrößern und im Ergebnis zu höheren Schlüsselzuweisungen führen würden. Kommunales Rent-Seeking wäre die Folge, sowohl das Kriterium der Allokations- wie jenes der Distributionseffizienz wäre verletzt. Gegen diese Gefahren lässt sich das System letztlich nur absichern, indem es überschießende Defizite konsequent abschneidet. Auf diese Weise bleibt es für Kommunen unkalkulierbar, in welcher Höhe Defizite in die Kalkulation des Gruppendifizits einfließen. Deshalb, wie aufgrund der ohnehin vorhandenen Komplexität des Kalkulationsprozesses, ist es für die Kommunen von vornherein unattraktiv, ihre Ausgaben strategisch zu erhöhen.

57 Indem Defizite, welche die Korridor Grenzen unter- oder überschreiten, im Korridorverfahren auf ebendiese Grenzen gezogen werden, kommt es zu einer Kumulierung dieser Defizite an den Korridor rändern. Zugleich verschiebt sich der kalkulatorische Durchschnitt einer Kommunengruppe. Beide Effekte sind Kern der Logik des Korridorverfahrens, das die *relative Angemessenheit* von Bedarfen ermittelt. Ob dabei nur einige wenige kommunale Defizite umgruppiert werden oder ob das durchschnittliche Defizit durch diese Umgruppierung ansteigt oder absinkt (also die Hochrechnungen am unteren Rand oder die Abschneidungen am oberen Rand numerisch überwiegen), ist dabei kein relevantes Prüfkriterium der Angemessenheit. Der Umfang der Verschiebungen der Defizite auf die Korridor Grenzen stellt daher aufgrund der Konzeption des Korridorverfahrens als relative Angemessenheitsprüfung die Vertretbarkeit der Ermittlung der angemessenen Bedarfe nicht in Frage. Vielmehr sind exakt diese Verschiebungen endogenes Ergebnis der durch das Fiskalverhalten der Kommunen bestimmten Beurteilung, ob das Defizit im Vergleich mit Kommunen derselben (Unter-)Gruppe als zu gering oder zu hoch angesehen wird, um in die Kalkulation des angemessenen Gruppendifizits einzufließen.

4.5 Dynamisierung der Bedarfsermittlung und Fortschreibungsfaktor

58 Zum Zwecke einer sachgerechten und realitätsnahen Bedarfsermittlung ist die Fortschreibungsfähigkeit und Dynamik des Finanzausgleichssystems von Bedeutung. Dabei alleine konstante Dynamisierungsfaktoren, etwa die Inflation, zu berücksichtigen, ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht wenig zielführend. Stattdessen ist es geboten, eine nach Kommunen- und Produktgruppen differenzierende Dynamisierung im System zu erreichen. Genau dies gelingt durch die Konzeption des Korridorverfahrens als relative Beurteilung der Angemessenheit von Defiziten, da das Korridorverfahren sowohl nach Kommunen- wie Produktgruppen differenziert. Veränderungen in der Aufgabenstruktur und -intensität, die sich auf die relevanten Defizite auswirken, werden im Korridorverfahren über das sich verändernde kommunale Ausgabenverhalten automatisch erfasst. Insbesondere solche Veränderungen, welche die Gruppe als Ganzes betreffen, werden somit unmittelbar bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt.

59 Diese finanzwissenschaftlich wünschenswerte Dynamik des Korridors drückt sich folglich in der numerisch instabilen Lage des Korridors aus. Diese ist somit keine unerwünschte Erscheinung, sondern Ausdruck der Anpassungsfähigkeit des Korridorverfahrens und einer Beurteilung der relativen Angemessenheit der Defizite entlang des tatsächlichen kommunalen Fiskalverhaltens. Hier gilt ebenfalls: Würde der Gesetzgeber einen stabilen Korridor anstreben, müsste er dessen Grenzen im Extremfall selbst festlegen oder ihn zumindest so gestalten, dass die Grenzen weniger sensitiv auf die kommunalen Defizite reagieren. Genau dies würde aber der gewünschten Dynamik des Systems und der ihm zugrunde liegenden Logik zuwiderlaufen: Die Angemessenheit der Defizite soll ja gerade nicht aufgrund zentraler Informationen, sondern dezentralen Handelns beurteilt werden.

60 Die beschriebene automatische Anpassung der numerischen Korridorgrenzen allein gewährleistet die Fortschreibungsfähigkeit des Ausgleichssystems allerdings noch nicht, weil die statistischen Daten, die als Grundlage für die Bedarfsermittlung verwendet werden, nur eine vergangenheitsbezogene Betrachtung der Bedarfslage zulassen. Da jedoch der Bedarf für das jeweilige Ausgleichsjahr ermittelt werden muss, bedarf es einer entsprechenden Hochrechnung. Dazu greift der Gesetzgeber nicht auf den Verbraucherpreisindex zurück, sondern ermittelt einen Fortschreibungsfaktor auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Auszahlungen der Kommunen in den zurückliegenden 20 Jahren. Dieser Fortschreibungsfaktor wird herangezogen, um die ermittelten angemessenen Defizite auf das Ausgleichsjahr hochzurechnen. Damit erreicht der Gesetzgeber über die in sich selbst bereits dynamische relative Defizitbetrachtung hinaus eine finanzwissenschaftlich wünschenswerte Fortschreibungssystematik des Ausgleichssystems.

4.6 Verzerrungen im Korridorverfahren

61 Das Korridorverfahren würde dann seinen Zweck verfehlen, wenn es zur Verletzung der Effizienzkriterien eines Finanzausgleichssystems führen würde. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn es zu übermäßigen Verzerrungen in der Bedarfsermittlung käme. In der Ausgestaltung des hessischen Korridorverfahrens sind solche Verzerrungen jedoch nicht erkennbar.

62 Dies wäre etwa dann der Fall, wenn es durch Investitionsprojekte und die damit verbundenen, einmalig erhöhten Defizite zu einer Überschätzung der Bedarfe käme. Dies wäre seitens des Landes nicht wünschenswert und würde strategisches Verhalten der Kommunen befördern. Doch erstens glättet im Falle einer größeren einmaligen Investition die Drei-Jahres-Betrachtung der statistischen Daten das überschießende Defizit. Zweitens ist es nicht Zweck des KFA, überschießende Investitionsprojekte der Kommunen zu alimentieren. Drittens begäbe sich das Land, wenn es das Korridorverfahren für Investitionsausgaben aussetzte, erst recht in die Gefahr strategischen Ausgabenverhaltens der Kommunen und würde in der Folge überhöhte kommunale Investitionsausgaben dauerhaft über den KFA als anerkannte Bedarfe querfinanzieren. Durch eine Herausnahme von Investitionsausgaben aus der Angemessenheitsprüfung im Korridorverfahren würden somit Fehlanreize und Verzerrungen in Form deutlich überschätzter Bedarfe entstehen. Dies ließe sich nur umgehen, wenn das Land jedes einzelne kommunale Investitionsprojekt prüfte. Abgesehen davon, dass dies einen

enormen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen bedeuten würde, käme das Land wiederum in den Verdacht, das Willkürverbot und den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz zu verletzen. Viertens reagiert das Korridorverfahren durch seine Dynamik ausgleichend auf temporäre Ausgaben. Damit kompensiert es, dass erhöhte Einzeldefizite, die auf Investitionen beruhen, nicht in vollem Umfang als kalkulatorische Größe in das angemessene Gruppendifizit einfließen.

4.7 Sonderbedarfe als Korrektiv des pauschalierenden Korridorverfahrens

63 Bei einer pauschalen Angemessenheitsprüfung der Defizite, wie es beim Korridorverfahren der Fall ist, kann es dadurch, dass bewusst auf eine Einzelbetrachtung der Kommunen verzichtet wird, zu einer Ausblendung spezifischer Bedarfe kommen, die auf besondere Bedarfslagen zurückzuführen sind und daher bei der Ermittlung der angemessenen Defizite berücksichtigt werden sollten. Um dem Rechnung zu tragen, ergänzt der Landesgesetzgeber die pauschale Bedarfsermittlung des Korridorverfahrens um kommunale Sonderbedarfe. Diese werden im Zuge der vertikalen Bedarfsermittlung zusätzlich dotiert und erhöhen das angemessene Gesamtdefizit der jeweiligen kommunalen Gruppe. Härten, die infolge der Pauschalierung auftreten können, werden damit sachgerecht abgegolten.

64 Allgemein ist die Berücksichtigung von Sonderbedarfen nicht unproblematisch (Eck und Thater 2013). Denn anders als beim systemischen Korridorverfahren müssen hier Normbeträge für die Belastungen der Kommunen geschätzt werden (Cordes et al. 2012). Dies unterstreicht einmal mehr die Bedeutung und Notwendigkeit des Korridorverfahrens. Würde darauf verzichtet, müssten generell Normbeträge auf der Grundlage der gruppenspezifischen Gesamtdefizite angesetzt werden. Der Gesetzgeber könnte sich dann wohl nur schwer dem Verdacht der willkürlichen Bedarfsfestsetzung entziehen. Hier zeigt sich exemplarisch die Problematik einer nicht-systemischen Bedarfsermittlung. Die Notwendigkeit, Sonderbedarfe zu berücksichtigen, ist daher keine Unzulänglichkeit des Korridorverfahrens, sondern ein weiterer, sachgerechter Schritt, um Informationsasymmetrien bei der Bedarfsermittlung zu überwinden. Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen ist somit ein angemessenes Korrektiv einer pauschalisierten Bedarfsermittlung.

65 Im Ergebnis führt die Berücksichtigung der Sonderbedarfe im hessischen KFA dazu, dass ein Großteil des Kappungsvolumens aus dem Korridorverfahren den kommunalen Gruppen über Sonderbedarfe wieder hinzugerechnet wird. Sollten trotz der systemischen Vertretbarkeit des Korridorverfahrens also Härten für einzelne Kommunen auftreten, vermag die umfangreiche Zuerkennung der Sonderbedarfe diese in hohem Maße abzumildern.

66 Die Kombination aus den im Korridorverfahren ermittelten Regelbedarfen mit den zusätzlich auf der nächsten Ausgleichsstufe dotierten Sonderbedarfen führt zu einer sach- und realitätsgerechten Erfassung der tatsächlichen Bedarfe der Kommunalgruppen und deren Untergruppen. Etwaige Härten des pauschalen Korridorverfahrens werden durch die Sonderbedarfsdotierungen abgefangen und führen im Ergebnis zu einem angemessenen

Bedarfsansatz. In keinem Fall kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht von einem „Kleinrechnen“ der kommunalen Bedarfssituation gesprochen werden.

5. Zur Notwendigkeit der Gesamtbetrachtung des Ausgleichssystems

67 Das Gesamtsystem des hessischen KFA ist bewusst als mehrstufiges Verfahren konzipiert, um den Anforderungen an eine sachgerechte, an den Bedarfen der Kommunen orientierte, Herleitung der Finanzausgleichsmasse gerecht zu werden. Will man also die Wirkungsweise des KFA und insbesondere die Erfüllung der Ausgleichsziele beurteilen, so ist es erforderlich, die verschiedenen Stufen der Bedarfsermittlung in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Stufen ist aufgrund der bestehenden Interdependenzen innerhalb des Systems nicht zielführend.

5.1 Garantiezuschlag

68 Der Garantiezuschlag ergänzt die Finanzausstattung zur Erfüllung der Pflichtaufgaben, die durch die Bedarfsermittlung im Korridorverfahren und die Abgeltung der Sonderbedarfe erfolgt, um eine Finanzausstattung, welche die vom StGH geforderte Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung absichert. Der Garantiezuschlag wird in Höhe von 6,1% der Auszahlungen gewährt, die in allen kommunalen (Unter-) Gruppen insgesamt bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben angefallen sind. Als Anhaltspunkt für die Bemessung dieser Quote wurden die Defizitanteile herangezogen, die innerhalb des Gesamtdefizits auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben entfallen. Dabei sind die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführenden Defizite der Produktbereiche „Kultur und Wissenschaft“, „Sportförderung“, „Natur- und Landschaftspflege“ sowie „Umweltschutz“ zu 100% und die der übrigen Produktbereiche zu 50% berücksichtigt worden.

69 Der Garantiezuschlag sieht eine Dotierung vor, die den Kommunen die Erbringung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben gewährleisten soll. Da diese Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben allein kommunal steuerbar sind, ist dies aus rein finanzwissenschaftlicher Sicht nicht unproblematisch, da es mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bricht. In der Abwägung zwischen Selbstverwaltungsgarantie und damit verbundenen Effizienzvorteilen durch eine dezentrale Aufgabenerbringung auf der einen und möglichen Fehlanreizen durch einen Bruch mit dem fiskalischen Äquivalenzprinzip auf der anderen Seite folgt der Landesgesetzgeber den Vorgaben des StGH und gewährt den Kommunen eine von seiner eigenen Finanzausstattung unabhängige finanzielle Mindestausstattung auch für alleine vor Ort steuerbare Ausgabenprojekte. Da der finanzwissenschaftliche Zielkonflikt zwischen der effizienz erhöhenden Selbstverwaltungsgarantie und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz hier praktisch kaum auflösbar ist, ist das gewählte

Verfahren, trotz des Bruchs mit dem Äquivalenzprinzip, im Ergebnis jedoch finanzwissenschaftlich vertretbar.

70 Mit der Kombination aus der Bedarfsermittlung zur Finanzausstattung für die Erfüllung der Pflichtaufgaben im Rahmen des Korridorverfahrens sowie der Berücksichtigung von Sonderbedarfen und der Gewährung des Garantiezuschlags zur finanziellen Absicherung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben deckt der Landesgesetzgeber die vom StGH geforderte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen in sachgerechter und realitätsnaher Weise ab. Die Effizienzkriterien, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht an ein Finanzausgleichssystem anzulegen sind, werden ebenfalls, wie ausgeführt, auf nachvollziehbare und vertretbare Art und Weise erfüllt.

5.2 Finanzkraftzuschlag

71 Mit dem Finanzkraftzuschlag garantiert der Gesetzgeber den Kommunen die vom StGH geforderte Sicherstellung einer über die Mindestausstattung hinausgehenden, weitergehenden Finanzausstattung. Diese darf nach dem „Alsfeld-Urteil“ des StGH weiterhin im Rahmen des Steuerverbundes erfolgen. Finanzwissenschaftlich ist dies plausibel und sinnvoll, da damit die Finanzzuweisungen an die Kommunen zumindest auf dieser Ausgleichsstufe nicht weiter von der Finanzlage des Landes entkoppelt werden und einer, zumindest auf dieser Stufe, gleichförmigen Entwicklung der Finanzentwicklung zwischen Land und Kommunen Rechnung getragen wird (Wohlthmann 2011, Lamouroux und Thöne 2016).

72 Mit dem Finanzkraftzuschlag schafft der Gesetzgeber eine neue, „kleine“ Verbundquote. Diese wurde ermittelt, indem die Hälfte der nicht durch den Garantiezuschlag abgedeckten Defizite aus der Erfüllung freiwilliger Aufgaben als Anteil des obligatorischen Steuerverbundes (Land) des Jahres 2014 ausgedrückt wird. Der Schlüssel, nach dem der Finanzkraftzuschlag auf die drei kommunalen Gruppen verteilt wird, ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag des Garantiezuschlags und dem Gesamtdefizit für freiwillige Aufgaben. Die prozentuale Verteilung dieser verbleibenden Differenz auf die Gruppen wird als Verteilungsschlüssel festgeschrieben. Da der Finanzkraftzuschlag als weitergehende Finanzausstattung im Steuerverbundmodell verbleibt, bestimmt die Entwicklung des Steuerverbundes die konkrete Höhe der Finanzkraftbeteiligung (Detemple und Michels 2016).

73 Anders als bei Gewährung der Mindestausstattung werden auf dieser Stufe des Finanzausgleichs die Zuweisungen des Landes an die Kommunen nicht völlig von dessen eigener Finanzkraft entkoppelt. Dies bewirkt insoweit eine Gleichförmigkeit – sinken (steigen) die Landeseinnahmen, sinken (steigen) die Zuweisungen – zwischen Landeseinnahmen und kommunaler Finanzausstattung. Das ist finanzwissenschaftlich geboten, weil aus Sicht der Finanzwissenschaft Landesaufgaben und kommunale Aufgaben gleichwertig sind. Während die vom StGH geforderte bedarfsorientierte Ausgestaltung des Finanzausgleichs auf den vorherigen Stufen des Systems vor diesem Hintergrund zumindest finanzwissenschaftlich in Frage gestellt werden kann – da das Land die Mindestausstattung der Kommunen nach den Vorgaben des

StGH unabhängig von seiner eigenen Finanzkraft gewährleisten muss, werden im Ergebnis die kommunalen Aufgaben gegenüber den Landesaufgaben bevorzugt – gilt dies für die Ausgestaltung des Finanzkraftzuschlags nicht. Indem er im Verbundsystem verbleibt, kann er *für sich genommen* keine Asymmetrie zu Lasten des Landes herbeiführen, wie sie gemäß den Vorgaben des StGH im bedarfsorientierten Teil des hessischen Finanzausgleichssystems entstehen kann..

74 Die bisher ausgeführten Ausgleichsstufen des hessischen KFA bilden den sogenannten Festansatz, der sich aus der finanziellen Mindestausstattung sowie der weitergehenden, von der Finanzkraft des Landes abhängigen Finanzausstattung zusammensetzt. Damit wird eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sachgerecht und realitätsnah sichergestellt, wobei die finanzwissenschaftlich gebotenen Effizienzkriterien gewahrt bleiben. An diesem Punkt erfüllt der Gesetzgeber bereits vollumfänglich die Vorgaben, die sich aus dem „Alsfeld-Urteil“ des StGH ergeben. Weitere finanzielle Leistungen wären folglich nicht nötig. Gleichwohl schafft der Landesgesetzgeber mit dem Stabilitätsansatz und als „Veranstalter“ der Solidaritätsumlage weitere Stufen des KFA, die dessen Verteilungswirkung und somit letztlich die Finanzausstattung der Kommunen weiter verbessern.

5.3 Stabilitätsansatz

75 Der Stabilitätsansatz stellt im Zuge der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse eine zusätzliche Dotierung dar, welche die angemessene Finanzausstattung (Festansatz) ergänzt. Der Stabilitätsansatz wird unter Zugrundelegung einer Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse (Verstetigungsgröße) ermittelt. Die Verstetigungsgröße des Ausgangsjahres (2016) entspricht der Finanzausgleichsmasse des Ausgangsjahres. In den Folgejahren entspricht die Verstetigungsgröße der mit der für das Ausgleichsjahr erwarteten Wachstumsrate des Steuerverbundes fortgeschriebenen Verstetigungsgröße des vorangegangenen Ausgleichsjahres. Im Ausgangsjahr wurde die Höhe des Stabilitätsansatzes, orientiert an der Höhe der Finanzausgleichsmasse nach altem Recht, im Landeshaushalt festgelegt. Das Land stellt damit für seine Kommunen sicher, dass die Dotation der Finanzausgleichsmasse mindestens konstant hoch bleibt und vor allem die Umstellung zum neuen System des KFA erleichtert und mögliche Härten für die Kommunen abgefedert werden. Hier ist deutlich festzustellen: Das Land wäre hierzu weder verpflichtet noch sind finanzwissenschaftliche Gründe ersichtlich, die eine Notwendigkeit des Stabilitätsansatzes nahelegen.

76 Dass das Land ein Viertel des möglichen Zuwachses des Stabilitätsansatzes einer Rücklage zuführt, um für den Fall vorzusorgen, dass durch eine deutlich steigende Bedarfsentwicklung auf Seiten der Kommunen, kombiniert mit rückläufigen Steuereinnahmen des Landes, der Festansatz die Verstetigungsgröße übersteigt, ist somit keineswegs eine Vereinnahmung originär kommunaler Mittel durch das Land. Vielmehr stellt diese Maßnahme eine geringfügige und finanzwissenschaftlich mehr als gebotene Absicherung des Landes dar. Denn es muss die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unabhängig von seiner eigenen Finanzkraft gewährleisten sowie die im Grundgesetz wie in der Hessischen Verfassung festgeschriebene

Schuldenbremse beachten. Zudem ist festzustellen, dass im Ergebnis der Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 5 FAG der Zuwachs des Stabilitätsansatzes bislang vollständig zugunsten der Kommunen berücksichtigt wurde und somit keine Mittel der Rücklage nach § 11 FAG zugeführt werden konnten.

77 Leistungen des Bundes zur Entlastung der Kommunen haben in einem bedarfsorientierten System grundsätzlich eine bedarfsmindernde Wirkung, was zu einer Minderung des Festansatzes führt. Der Stabilitätsansatz ist jedoch durch § 9 Abs. 2 Satz 5 FAG so ausgestaltet, dass eine auf Bundesentlastungen zurückzuführende Minderung der Finanzausgleichsmasse vermieden wird. Vielmehr werden die Bundesentlastungen zusätzlich zur ungeminderten Finanzausgleichsmasse in vollem Umfang an die Kommunen weitergegeben und können somit ihre Zweckbestimmung entfalten.

5.4 Zwischenbewertung

78 Die Betrachtung aller Berechnungsstufen des vertikalen KFA zeigt somit, dass eine Beurteilung des reformierten KFA nicht durch das Herausgreifen einer einzelnen Stufe möglich ist. Im Gegenteil ergänzen und bedingen sich die verschiedenen Stufen gegenseitig. Wirkt im Festansatz die Abgeltung von Sonderlasten einer ansonsten möglichen Überpauschalierung bei der Bedarfsermittlung entgegen, so sichert der Garantiezuschlag eine Finanzausstattung zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben ab und der Finanzkraftzuschlag gewährleistet eine weitergehende Finanzausstattung, die von der Finanzkraft des Landes abhängt. Dies trägt dem Prinzip der vertikalen Verteilungssymmetrie Rechnung. Der Stabilitätsansatz sichert den Kommunen die Kontinuität einer hohen Finanzausgleichsmasse und federt somit Härten ab. Gleichzeitig ermöglicht er dem Land eine zumindest geringe Risikovorsorge für den Fall, dass der (maßgeblich aus den Bedarfen ermittelte und von der Finanzkraft des Landes unabhängige) Festansatz die Verstetigungsgröße übersteigen sollte.

79 Die Neudotierung der Finanzausgleichsmasse bewirkt keine Minderung der kommunalen Finanzausstattung. Zwar wäre dies ein denkbare, im bedarfsorientierten System zulässiges und vom StGH deshalb zu Recht nicht ausgeschlossenes Ergebnis. Tatsächlich erhöht der Gesetzgeber jedoch das durch die erstmalige Quantifizierung der Bedarfe ermittelte Ausgleichsvolumen noch. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht übererfüllt das Land damit seine Finanzierungsverpflichtungen. Mehr noch: Es gewährt, indem es die Vorgaben des StGH umsetzt und die kommunale Mindestausstattung unabhängig von seiner eigenen Finanzkraft gewährleistet, den Kommunen Vorrang. Dies ist finanzwissenschaftlich nicht unbedenklich, können doch auf diesem Wege erhebliche finanzielle Risiken auf das Land zukommen. Einzig beim Finanzkraftzuschlag und beim Stabilitätsansatz besteht diese finanzwissenschaftliche Problematik nicht, da diese Dotierungen keinen Vorrang vor der Finanzlage des Landes genießen, sondern im Steuerverbund des Landes verbleiben. Für die übrigen Stufen ist dies durch die Bedarfsorientierung jedoch explizit ausgeschlossen.

6. Zur Ermittlung der Deckungsmittel

80 Ein vertikales Finanzausgleichssystem erfüllt finanzwissenschaftlich zuvorderst den Zweck, Effizienzprobleme, die ohne diesen Ausgleich auftreten würden, abzumildern. Dies trifft insbesondere auf sogenannte vertikale Ungleichgewichte zu, also ein Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzmittelzuordnung zwischen Land und kommunaler Ebene. Der Finanzausgleich hat damit die Aufgabe, durch solche vertikale Ungleichgewichte auftretende Finanzierungslücken teilweise aufzufüllen.

81 Trotz der Notwendigkeit eines KFA zum Ausgleich vertikaler Ungleichgewichte sind ein Finanzausgleich und die damit verbundenen Transfereinnahmen selbst dann immer nur subsidiäres Finanzierungsinstrument einer Gebietskörperschaft, wenn der KFA die finanzwissenschaftlich geforderten Effizienzziele erreicht. Die Kommunen sind trotz der Existenz eines Finanzausgleiches wie jede andere föderale Ebene dazu verpflichtet, ihre Aufgaben soweit als möglich aus eigenen Einnahmen zu decken. Dass somit in einem bedarfsorientierten System die genannte subsidiäre Auffüllungsverpflichtung des Landes um den Betrag der kommunalen Deckungsmittel gemindert wird, ist bereits in der finanzwissenschaftlichen Grundlogik eines kommunalen Finanzausgleichs verankert.

82 Es ist finanzwissenschaftlich ebenso naheliegend wie trivial, dass Defizite gleichermaßen auf hohe Ausgaben wie auf geringe Einnahmen zurückzuführen sein können. Daher ist es sachgerecht, beide Seiten der kameralen Haushaltsrechnung bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen. Eröffnet der Gesetzgeber den Kommunen eine Einnahmequelle, ist es nur folgerichtig, deren Ausschöpfung bei der Ermittlung der ausgleichsrelevanten Finanzbedarfe zu betrachten. Dies folgt direkt aus dem Subsidiaritätsprinzip und damit nicht zuletzt aus der Selbstverwaltungsgarantie. Sie ist, dem fiskalischen Äquivalenzprinzip folgend, freilich ebenso als Selbstverwaltungs*verpflichtung* der Kommunen zu verstehen.

83 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es daher richtig, dass der StGH es billigt, die Einnahmen ebenso wie die Ausgaben bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen. In seinem „Alsfeld-Urteil“ eröffnet er zudem die Möglichkeit, über die Einnahmen hinaus Einnahmepotentiale in Betracht zu ziehen. Davon hat der Gesetzgeber jedoch zugunsten der Kommunen abgesehen (s.u.). Dass er sich im Übrigen bei der Berücksichtigung der Deckungsmittel am vorhandenen statistischen Datenmaterial orientiert, folgt nicht nur den Vorgaben des StGH, sondern ist im Sinne der Realitätsgerechtigkeit des Systems sogar finanzwissenschaftlich geboten.

6.1 Zur Notwendigkeit von Nivellierungshebesätzen

84 Bei der Berücksichtigung der Deckungsmittel (sowie, im Rahmen des horizontalen Ausgleichs, der Steuerkraft) muss der Gesetzgeber Fehlanreize im System minimieren, die strategisches Verhalten der Kommunen hervorrufen und damit den Finanzausgleich verzerren könnten. Andernfalls käme es zu Ausgleichszuweisungen, die nicht der tatsächlichen Bedarfssituation

entsprechen und damit beide finanzwissenschaftlich leitenden Prinzipien des Finanzausgleichssystems, die Allokations- und Distributionseffizienz, unterliegen.

85 Um solche Fehlanreize und damit verbundenes strategisches Verhalten zu vermeiden, wird bei der Ermittlung der (für den vertikalen Ausgleich relevanten) Deckungsmittel sowie der (für den horizontalen Ausgleich relevanten) kommunalen Steuerkraft nicht das tatsächliche Realsteueraufkommen der Kommunen betrachtet sondern ein – in finanzwissenschaftlich üblicher Praxis – nivelliertes Aufkommen. Die Nivellierungshebesätze kommen im hessischen KFA dabei an zwei Stellen zum Einsatz. Zum einen werden sie im Zuge der **vertikalen** Bedarfsermittlung zur Ermittlung der in die bedarfsmindernden allgemeinen Deckungsmittel einfließenden Realsteuern verwendet (§ 7 Abs. 7 FAG). Zum anderen kommen diese Nivellierungshebesätze im **horizontalen** Finanzausgleich zum Einsatz, indem bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl ebenfalls darauf statt auf das tatsächliche Steueraufkommen der Kommunen abgestellt wird (§§ 21, 27 FAG). Würde statt der Nivellierungshebesätze das tatsächliche Realsteueraufkommen angesetzt, hätten Kommunen den Anreiz, durch die Senkung der Hebesätze ihre Deckungsmittel und ihre Steuerkraftmesszahl zu reduzieren und dadurch die ihnen zukommenden Schlüsselzuweisungen zu erhöhen. Verzerrungen im Finanzausgleich wären die Folge. Es wäre dem Land nicht mehr möglich, die Effizienzziele des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs zu erreichen. Das Ergebnis dieser Verzerrungen wären ineffizient niedrige Realsteuerhebesätze, die eine ineffiziente lokale Faktorallokation und damit einen ineffizienten lokalen Steuerwettbewerb nach sich ziehen würden. Dies lässt sich mit Nivellierungshebesätzen vermeiden, deren finanzwissenschaftlich gebotener Zweck darin besteht, mit ihrer Hilfe das Finanzausgleichssystem so auszugestalten, dass es möglichst wenig strategieanfällig ist.

86 Ob es gelingt, eine Strategieanfälligkeit des Systems von vornherein auszuschließen, das Finanzausgleichssystem jedoch gleichzeitig noch realitätsnah genug zu halten, um die tatsächliche Deckungsmittel- und Steuerkraftsituation möglichst genau abzubilden, hängt entscheidend davon ab, wie die Nivellierungshebesätze ermittelt werden. Der hessische Gesetzgeber hat hierzu für die Gruppe der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden jeweils das gewichtete arithmetische Mittel der tatsächlichen Hebesätze aus dem ersten Halbjahr des Jahres 2014 gebildet. Er hat die Nivellierungshebesätze des geltenden FAG somit auf der Grundlage der von den Kommunen seinerzeit selbst bestimmten Hebesätze errechnet. So erreicht er das gewünschte Ziel, Strategieanfälligkeit bei der Setzung der Hebesätze zu vermeiden, und orientiert sich gleichzeitig möglichst realitätsnah an den tatsächlichen Hebesätzen der Kommunen. Insbesondere verzichtet er zugunsten der Kommunen darauf, zuweisungsmindernde fiktive Hebesätze anzusetzen, die statt auf die tatsächliche Einnahmesituation auf die Einnahmepotentiale der Kommunen abstellen, und sieht zudem davon ab, die Nivellierungshebesätze alljährlich neu anhand der dann aktuellen kommunalen Hebesätze zu ermitteln.

87 Der Vergleich der Nivellierungshebesätze mit den tatsächlichen Hebesätzen der Gemeinden und deren Verteilung zeigt (Tabelle 4), dass die Nivellierungshebesätze für die deutlich überwiegende Mehrheit der Kommunen in einer Gruppe zu einem weitaus geringeren kalkulatorischen Deckungsmittelansatz führen, als dies durch die tatsächliche Einnahme- und

Deckungsmittelsituation der Gemeinden gerechtfertigt wäre. Für rd. 82% der Kommunen liegt der tatsächliche Hebesatz der Grundsteuer A auf oder über dem Nivellierungshebesatz. Für die deutlich aufkommensstärkere Grundsteuer B liegt dieser Anteil bei rd. 84%, für die ebenfalls aufkommensstarke Gewerbesteuer bei rd. 92% der Kommunen. Die Hebesätze der Stadt Gernsheim liegen mit 360 (380)% (Grundsteuer A), 365 (390)% (Grundsteuer B) und 370 (380)% (Gewerbesteuer) auf oder über den Nivellierungshebesätzen¹. Angesichts dieses Vergleichs der Nivellierungshebesätze mit den tatsächlichen Hebesätzen kann nicht davon gesprochen werden, der Gesetzgeber rechne die kommunalen Einnahmen höher, als diese tatsächlich sind. Vielmehr trifft das Gegenteil zu: Der Gesetzgeber setzt die für die Ermittlung der Deckungsmittel sowie der Steuerkraftmesszahl relevanten kommunalen Einnahmen in ihrer Gesamtheit deutlich unter den tatsächlichen Einnahmen an. Dies gilt ausweislich ihrer Hebesätze nicht zuletzt für die Einnahmen der Stadt Gernsheim. Da die tatsächlichen gewogenen Hebesätze der Realsteuern in der Regel deutlich oberhalb der Nivellierungshebesätze liegen, bewegt sich das berücksichtigte Aufkommen insgesamt folglich unter dem tatsächlich bei den Kommunen vorhandenen Realsteueraufkommen, was zu höheren vertikalen (sowie für nicht-abundante Kommunen durch die Solidaritätsumlage zusätzlich höheren horizontalen) Zuweisungen führt. Erneut handelt der Gesetzgeber durch die Betrachtung der gewichteten durchschnittlichen Hebesätze und deren Festschreibung also ausgesprochen kommunalenfreundlich, aus finanzwissenschaftlicher Sicht anhand des Kriteriums der Allokationseffizienz tendenziell bei der Festsetzung und Festschreibung der Nivellierungshebesätze sogar eher zu kommunalenfreundlich.

88 Dass durch die im hessischen KFA festgesetzten Nivellierungshebesätze höhere Mittel bei der Berechnung der Deckungsmittel und der Steuerkraftmesszahl angenommen werden, als auf der kommunalen Ebene tatsächlich erzielt werden, ist also die Ausnahme. Sie ist als geringfügige Verzerrung im System aus finanzwissenschaftlicher Sicht vertretbar und jedenfalls einem Verzicht auf Nivellierungshebesätze vorzuziehen, der über alle Kommunen hinweg strategisches Verhalten und somit weitaus größere Verzerrungen befördern könnte. In der Gesamtbetrachtung der Wirkungsweise der Nivellierungshebesätze erreicht der Gesetzgeber das gewünschte Ziel, andernfalls auftretende Anreize, die eigenen Einnahmen durch niedrige Hebesätze zu verringern und so die Schlüsselzuweisungen zu erhöhen, zu vermeiden. Mehr noch: Er setzt den Kommunen Anreize, die eigene Einnahmesituation zu verbessern. Dies zeigt namentlich das Beispiel der Stadt Gernsheim, die ihre Hebesätze erst jüngst angehoben hat.

¹ Daten aus dem 3. Quartal 2017 (Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt). Zahlen in Klammern: Aktuelle Hebesätze nach Angaben des Steueramtes der Stadt Gernsheim (<https://www.gernsheim.de/steueramt.html>) - Abruf am 5. März 2018).

Tabelle 4: Nivellierungshebesätze im Hessischen Kommunalen Finanzausgleich

		Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbe- steuer
Kreisfreie Städte	Höchster Hebesatz	450%	600%	460%
	Nivellierungshebesatz	236%	492%	454%
	Niedrigster Hebesatz	175%	490%	440%
	Zahl der Kommunen mit Hebesatz auf oder über Nivellierungshebesatz	4	4	3
	Zahl der Kommunen mit Hebesatz unter Nivellierungshebesatz	1	1	2
Kreisangehörige Gemeinden	Höchster Hebesatz	785%	960%	480%
	Nivellierungshebesatz	332%	365%	357%
	Niedrigster Hebesatz	170%	140%	285%
	Zahl der Kommunen mit Hebesatz auf oder über Nivellierungshebesatz	344	351	386
	Zahl der Kommunen mit Hebesatz unter Nivellierungshebesatz	74	70	35

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt. Hebesätze im 3. Quartal 2017.

89 Diese Anreize schafft der Gesetzgeber durch die Ermittlung der Nivellierungshebesätze sowie durch ihre Festschreibung auf dem Niveau des ersten Halbjahres 2014. Dies führt dazu, dass individuelle Hebesatzänderungen der Kommunen tatsächlich haushaltswirksam werden und sich nicht auf die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen auswirken. Wären die Nivellierungshebesätze nicht festgeschrieben, sondern würden periodisch neu ermittelt, könnten die Kommunen zusätzliches Steueraufkommen durch höhere Hebesätze zwar zunächst vereinnahmen, hätten jedoch in den Folgejahren mit geringeren vertikalen Zuweisungen und einer gegebenenfalls höheren Solidaritätsumlage zu rechnen. Im Ergebnis wären die Anreize zur Steigerung der eigenen Einnahmen reduziert. Genau diesen Effekt vermeidet der Gesetzgeber durch die Festschreibung der Sätze.

90 Der Vorwurf, die Festsetzung von Nivellierungshebesätzen beschränke die Kommunen in der freien Setzung ihrer Realsteuersätze und greife damit in die Selbstverwaltung ein, ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht anhand der tatsächlichen Hebesatzsituation der hessischen Kommunen nicht begründet. Bereits durch die Konzeption der Ermittlung der Nivellierungshebesätze und insbesondere durch deren Festschreibung auf das Niveau des ersten Halbjahres 2014 sind solche Beeinträchtigungen vom Gesetzgeber ausgeschlossen.

91 Darüber hinaus vermeidet der Gesetzgeber durch die Festschreibung der Nivellierungshebesätze andernfalls auftretende Rückkopplungseffekte auf andere Kommunen derselben Kommunengruppe, die bei einer periodischen Anpassung der Nivellierungshebesätze auftreten und wiederum zu strategischem Verhalten ermuntern würden. Durch eine periodische Anpassung müssten sich die Kommunen bei jeder Neukalkulation des Nivellierungshebesatzes innerhalb des Hebesatzgefüges ihrer Gruppe strategisch neu positionieren. Die Kommunen müssten dazu das Hebesatzverhalten der anderen Kommunen in ihrer Gruppe antizipieren und wären versucht, ihre Hebesätze so anzusetzen, dass diese in jedem Fall oberhalb der neuen Nivellierungshebesätze liegen würden. Ein verzerrendes strategisches Handeln würde zu entstehen drohen, würden einzelne Kommunen versucht sein, Vorteile aus ihrer relativen Position im Hebesatzgefüge ihrer Kommunengruppe zu ziehen. So könnten einzelne Kommunen versucht sein, durch eine Erhöhung ihrer Hebesätze über das Niveau der anderen Kommunen hinaus ihre tatsächlichen Einnahmen im Vergleich zur kalkulatorisch angesetzten Deckungsmittelhöhe und Steuerkraftmesszahl zu steigern. Da Anreize zu diesem Verhalten jedoch nicht für einzelne, sondern für alle Kommunen bestehen würden, bestünde die Gefahr ineffizient hoher Hebesätze. Durch eine periodische Neusetzung der Hebesätze würde folglich die vornehmlich durch Effizienzüberlegungen getriebene Setzung der Hebesätze bei starren Nivellierungshebesätzen um diese strategische Komponente der relativen Neupositionierung im Hebesatzgefüge im Verhältnis zum sich neu ergebenden Nivellierungshebesatz erweitert. Eine periodische Neufestsetzung würde folglich die Gefahr bergen, ein spieltheoretisches „Gefangenendilemma“ hervorzurufen.

92 Tatsächlich kann die Festschreibung der Hebesätze finanzwissenschaftlich allenfalls aus Sicht des Landes kritisiert werden. Die Beibehaltung der Nivellierungshebesätze auf dem Niveau des ersten Halbjahres 2014 führt dazu, dass in der vertikalen Bedarfsermittlung Mehrbedarfe ausgewiesen werden, obwohl entsprechende Deckungsmittel bei den Kommunen vorhanden sind. Die kommunalen Einnahmen werden also in der Tendenz „kleingerechnet“. Finanzwissenschaftlich wäre angesichts der tatsächlichen Hebesätze eine (einmalige und nicht periodische) Anhebung der Nivellierungshebesätze zumindest vertretbar, wenn nicht sogar geboten. Denn werden Rückkopplungseffekte und damit verbundene verzerrende Wirkungen auf die anderen Kommunen durch die Festschreibung wirksam vermieden, wachsen jene auf das Land durch ein weiteres Auseinanderfassen von (festgeschriebenen) Nivellierungssätzen und (im Zeitverlauf steigenden) tatsächlichen Hebesätzen weiter an.

93 Die Setzung der Nivellierungshebesätze wahrt nicht zuletzt das kommunale Gleichbehandlungsgebot, indem keine Kommunen innerhalb der betrachteten Gruppen relativ zu den anderen Kommunen innerhalb der Gruppe diskriminiert oder bessergestellt werden. Bei

strategischem Hebesatzverhalten ohne Nivellierungssätze könnte dies hingegen nicht ausgeschlossen werden.

94 Eine *Verteilungswirkung* durch die Nivellierungshebesätze entsteht durch die Differenz zwischen den tatsächlichen Hebesätzen und dem Nivellierungshebesatz. Da wirtschafts- und finanzstärkere Kommunen aufgrund einer größeren Steuerbasis zur Erzielung der benötigten Einnahmen niedrigere Hebesätze festsetzen können als wirtschafts- und finanzschwache Kommunen mit geringerer Steuerbasis, wirken sich nivellierende Hebesätze tendenziell günstig auf finanzschwächere Kommunen mit höheren Hebesätzen aus und erzielen damit eine wünschenswerte distributive Wirkung. Würde man stattdessen, wie gelegentlich gefordert und von der Stadt Gernsheim vorgetragen (Grundrechtsklageschrift S. 33 f.), eine Staffelung der Nivellierungshebesätze nach der Einwohnerzahl (über die Unterteilung nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden hinaus) oder weiteren strukturellen Merkmalen einführen, würde dies die geschilderte Verteilungswirkung zumindest reduzieren, wenn nicht sogar umkehren. Durch die dann engmaschigere Gruppenbildung würden die Nivellierungshebesätze für die einzelnen Kommunen bei ihrer Festsetzung enger an deren tatsächlichen Hebesätzen liegen. Da strukturschwächere Kommunen in der Festsetzung der Hebesätze üblicherweise weniger flexibel sind als strukturstarke Kommunen, diese also ihre Sätze weniger flexibel um den für sie geltenden Nivellierungshebesatz streuen könnten, dürfte die Differenz zwischen Nivellierungshebesatz und tatsächlichen Hebesätzen nach der Anpassung der Nivellierungshebesätze für die strukturschwachen Kommunen geringer sein als für die strukturstarken Kommunen. Es würde folglich zu einer Verschiebung der Verteilungswirkung der vertikalen Zuweisungen hin zu den flexibleren, strukturstarken Kommunen kommen. Neben diesen unerwünschten distributiven Wirkungen über die neu gebildeten Gruppen hinweg wäre dann zudem wieder strategisches Verhalten der Kommunen innerhalb ihrer (neuen) Gruppen die Folge, mit den bereits oben geschilderten verzerrenden Wirkungen.

6.2 Verzicht auf die Berücksichtigung von Einnahmepotentialen

95 Durch die Festlegung von Nivellierungshebesätzen, die unterhalb der tatsächlichen gewogenen Durchschnittshebesätze liegen, verzichtet der Gesetzgeber darauf, fiktive Einnahmepotentiale der Gemeinden bedarfsmindernd als Deckungsmittel zu berücksichtigen. Da der StGH es ausdrücklich zulässt, Einnahmepotentiale bei der Ermittlung der Deckungsmittel zu berücksichtigen, zeigt sich hier erneut, dass der Gesetzgeber durch die Verwendung von Nivellierungshebesätzen und den gleichzeitigen (und keineswegs zwingenden) Verzicht auf die Einbeziehung von Einnahmepotentialen die Deckungsmittel geringer veranschlagt, als es sich finanzwissenschaftlich begründen ließe. Er kommt bei der Bemessung der Mindestausstattung den Kommunen in der Gesamtbetrachtung der Deckungsmittel deutlich entgegen und setzt die Deckungsmittel aus finanzwissenschaftlicher Sicht eher zu gering und damit bedarfserhöhend an. Er erfasst die Deckungsmittel daher mindestens realitätsgerecht im Sinne der Kommunen. Keinesfalls kann davon die Rede sein, er würde die Einnahmen und damit die Deckungsmittel höher ansetzen, als dies durch die tatsächliche Einnahmesituation finanzwissenschaftlich vertretbar wäre.

7. Die Solidaritätsumlage als horizontaler Finanzausgleich

96 Als Ergänzung zum vertikalen KFA mit horizontaler Verteilungswirkung schafft der Gesetzgeber abschließend mit der Solidaritätsumlage eine horizontale Ausgleichsstufe zwischen den Kommunen einer Teilschlüsselmasse/Gruppe. Neben der fiskalischen Funktion des KFA, die der vertikale Ausgleich erfüllt, dient die horizontale Komponente finanzwissenschaftlich vor allem der redistributiven Funktion des Finanzausgleichs. Folglich setzt diese redistributive Funktion erst dort an, wo der KFA seine fiskalische Funktion bereits erfüllt hat, nämlich nach der Absicherung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen und ihrer weitergehenden von der Finanzkraft des Landes abhängigen Finanzausstattung. Horizontale Elemente in kommunalen Finanzausgleichssystemen stellen vor allem auf die interkommunale Solidarität zwischen den Kommunen ab. Allgemein sind horizontale Elemente in Finanzausgleichssystemen auf allen föderalen Ebenen üblich und finanzwissenschaftlich begründet. Jedoch werden an diese über die Effizianzforderungen hinaus, die bereits an vertikale Ausgleichssysteme gestellt werden, noch weitere Kriterien angelegt, die vor allem zur Vermeidung von Fehlanreizen dienen. Dabei ist insbesondere das Übertrennungverbot von Bedeutung, das sicherstellen soll, dass es durch die horizontalen Ausgleichszahlungen nicht zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge der am Ausgleichssystem beteiligten Kommunen kommt.

7.1 Die Konzeption der Abundanz-Umlage

97 Die Solidaritätsumlage setzt bei der abundanten Finanzkraft einer Kommune an. Kreisangehörige Gemeinden werden nach § 22 FAG dann als abundant angesehen, wenn ihre Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A ihre Ausgleichsmesszahl übersteigt. Die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden setzt sich aus den Kommunalanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Realsteuern zu den Nivellierungshebesätzen des § 21 FAG abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage zusammen (vgl. § 21 Abs. 1 FAG). Mit dem Ansatz der Nivellierungshebesätze wird sichergestellt, dass die kommunale Hebesatzpolitik keinen Einfluss auf die Zuweisungen hat und das im vorherigen Kapitel geschilderte strategische Verhalten in der horizontalen Dimension vermieden werden kann (vgl. Scherf 2016). Die Ausgleichsmesszahl ergibt sich aus einem Grundbetrag, der mit dem Gesamtansatz vervielfacht wird. Der Gesamtansatz wiederum ist die Summe aus dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen. Der Grundbetrag wird gemäß § 18 Abs. 3 FAG jährlich neu bestimmt und so festgelegt, dass die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der festgesetzten Solidaritätsumlage möglichst aufgebraucht, also möglichst vollständig auf die kreisangehörigen Gemeinden verteilt wird.

98 Abundanz impliziert keinen „Reichtum“ der abundanten Kommune, sondern bezeichnet lediglich eine kommunale Finanzkraft, die den für die jeweilige Kommune angemessenen Ausgleichsbetrag übersteigt. Solange diese angemessenen Ausgleichsbeträge auf sachgerechte Weise ermittelt werden, wie es im hessischen KFA geschieht, ist jedoch exakt dies die finanzwissenschaftlich relevante Konzeption der Abundanz. Folglich bedeutet Abundanz nicht,

dass Kommunen hohe Überschüsse erwirtschaften müssten, um als abundant gelten zu können. Vielmehr kann eine Kommune, die ineffizient arbeitet oder über ihre Verhältnisse lebt, Defizite ausweisen, und trotzdem abundant sein.

7.2 Abschöpfungswirkung und finanzwissenschaftliche Vertretbarkeit

99 Die auf diesem Wege ermittelte abundante Finanzkraft kreisangehöriger Gemeinden wird nach § 22 FAG im Wege der Umlage mit einem linear-progressiven Tarif von zunächst 15% und, sofern sie die Ausgleichsmesszahl um mehr als 10% überschreitet, 25% abgeschöpft. Die Umlage fließt in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und wird als Schlüsselzuweisung B (vgl. § 17 Abs. 3 FAG) in einem linearen Tarif von 65% an die Kommunen verteilt, deren Finanzkraft unterhalb der Abundanzschwelle liegt. Dieser Ausgleichstarif ist in seiner Anreizwirkung finanzwissenschaftlich vertretbar.

100 Zur Quantifizierung möglicher Ineffizienzen eines horizontalen Ausgleichssystems können dessen Grenzabschöpfungsquoten herangezogen werden. Die Grenzabschöpfungsquote gibt an, welcher Teil eines zusätzlich vor Ort eingenommenen Steuereuros durch die Umlage nicht in der Kommune des Aufkommens verbleibt. Eine solche Abschöpfungswirkung tritt intuitiv für die abundanten Kommunen auf, die zur Umlagezahlung herangezogen werden. Gleichwohl sind jedoch die nicht-abundanten Kommunen mit einer faktischen Abschöpfungswirkung zusätzlicher Steuereinnahmen konfrontiert. Denn für sie verbleibt ebenfalls aufgrund der Auffüllungswirkung des Ausgleichstarifs ein zusätzlich eingenommener Steuereuro nicht komplett in der Kommune des Aufkommens. Stattdessen reduziert sich der Nettoeffekt der Mehreinnahme (nach Durchführung des horizontalen Ausgleichs) durch die dann geringeren Zuweisungen aus der Schlüsselzuweisung B für die Kommune. Im Ergebnis sind die Abschöpfungsquoten für die Nehmer eines horizontalen Ausgleichs (hier die nicht-abundanten Kommunen) sogar noch höher, als für die Geber (hier die abundanten Kommunen). Je höher diese Grenzabschöpfungsquote, desto höher sind die Ineffizienzen im horizontalen Ausgleich.

Im hessischen Kommunalen Finanzausgleich liegt die Grenzabschöpfung für die Mehrzahl der Kommunen bei (knapp) unter 65% für die nicht-abundanten Kommunen², bei (knapp) unter 15% für die Kommunen, welche die Abundanzschwelle um nicht mehr als 10% überschreiten und bei rd. 25% für die Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl um

² Unterstellt man in einer vereinfachten Berechnung (ohne Berücksichtigung der Effekte der Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl) für Kommune A eine Ausgleichsmesszahl von 100€ und eine Steuerkraftmesszahl von 90€, so erhält sie bei einem linearen Ausgleichstarif von 65% eine Zuweisung über 6,50 € ($0,65 \cdot (100 - 90) = 6,50$) durch die Schlüsselzuweisung B und damit Gesamteinnahmen von 96,50€. Erhöht sie nun ihr Steueraufkommen, sodass ihre SKM um einen Euro steigt, hat also eine Steuerkraft von 91€, erhält sie lediglich 5,85 € Zuweisungen und hat Gesamteinnahmen in Höhe von 96,85 €. Von der um einen Euro gestiegenen Steuerkraft bleiben ihr lediglich 35 Cent. Dies ist die Grenzverbleibquote. Eins minus die Grenzverbleibquote ergibt die Grenzabschöpfungsquote, die folglich für nicht-abundante Kommunen bei 65% liegt.

10% oder mehr überschreitet³. Diese Abschöpfungsquoten liegen dabei deutlich unter der Grenzabschöpfung anderer horizontaler Ausgleichssysteme. So liegt die Grenzabschöpfung beispielsweise im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Zeitverlauf im Schnitt bei deutlich über 80% pro zusätzlich eingenommenen Steuereuro (Burret, Bury und Feld 2018). Durch den niedrig angesetzten Abschöpfungstarif setzt die Solidaritätsumlage in Bezug auf die nominale Umlagehöhe eher am unteren Ende der Finanzkraftabschöpfung an⁴.

101 Beides ist deshalb wichtig, weil einerseits die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen maßvoll angeglichen werden und das System damit redistributiv im Sinne der interkommunalen Solidarität wirkt. Andererseits werden die Finanzkraftunterschiede aber nicht übernivelliert. Es kommt also zu keiner Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge. Damit gewährleistet der hessische KFA, dass abundante Kommunen trotz Erhebung der Solidaritätsumlage finanzstärker als die übrigen Kommunen bleiben und in der Abschöpfungswirkung des Systems nicht schlechter gestellt werden als nicht-abundante Kommunen. Die Anreize, auf eine starke eigene Finanzkraft hinzuarbeiten, bleiben somit, abgesehen von der moderaten und finanzwissenschaftlich noch vertretbaren Grenzabschöpfungswirkung einschließlich der Solidaritätsumlage für abundante wie nicht-abundante Kommunen erhalten. Die Umlage erfüllt damit das finanzwissenschaftliche Effizienzkriterium.

102 Indem der Gesetzgeber auf Freibeträge für die Abundanz im Ausgleichstarif verzichtet, wahrt er das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Denn somit behandelt er bei der faktischen Grenzabschöpfungswirkung abundante und nicht-abundante Steuerkraft systemisch identisch. Wie jedes horizontale Ausgleichssystem sieht die Solidaritätsumlage einen Abschöpfungs- und einen Auffüllungstarif vor, der im Falle des hessischen KFA mit steigender Steuerkraft für die abundanten Kommunen linear-progressiv, sowie für die nicht-abundanten Kommunen linear ausgestaltet ist. Dass der Tarif im Bereich der abundanten Finanzkraft niedriger liegt als im Bereich der nicht-abundanten Finanzkraft, die faktische Grenzabschöpfungswirkung für abundante Kommunen also geringer ausfällt als für nicht-abundante, ist finanzwissenschaftlich nicht nur vertretbar, sondern durch die positiven Anreize für Kommunen, ihre Steuerkraft zu steigern, geradezu wünschenswert. Würde ein Freibetrag für abundante Steuerkraft eingeführt, so würde der Tarif an der Abundanzschwelle gänzlich unterbrochen. Abundante Finanzkraft würde in diesem Falle neben der ohnehin geringeren Grenzabschöpfungswirkung knapp oberhalb der Abundanzschwelle nicht weiter abgeschöpft, während eine Grenzabschöpfungswirkung bei steigender, aber nicht-abundanter Finanzkraft bis zur Abundanzschwelle hingegen weiter bestünde. Abundante und nicht-abundante Finanzkraft

³ Da die Nivellierungshebesätze für die Mehrzahl der Kommunen unterhalb ihrer tatsächlichen Hebesätze liegen, die Mehreinnahmen also nicht vollständig in die Berechnung der für die Abschöpfungswirkung relevante Steuerkraftmesszahl einfließen, dürften die tatsächlichen Abschöpfungsquoten noch leicht unterhalb dieser formalen Tarifstufen liegen. Für die Kommunen, deren Hebesätze unterhalb der Nivellierungshebesätze liegen, liegt die Abschöpfungsquote analog dazu knapp über den Tarifstufen.

⁴ Im bundesstaatlichen Finanzausgleich liegt der Ausgleichstarif zwischen 45% und 75% (linear progressiver Tarif), im KFA des Landes Baden-Württemberg als Land mit einer horizontalen Ausgleichskomponente zwischen 22% und 32% (linearer Tarif) für die Geberkommunen.

würden folglich *systemisch* unterschiedlich behandelt. Besonders deutlich wird die Ungleichbehandlung der Kommunen in der Grenzabschöpfungswirkung, die mit einem solchen Vorgehen verbunden wäre, wenn man sich den Fall schwankender Steuereinnahmen vor Augen führt, die dazu führen, dass eine Kommune nur in manchen Jahren abundant ist. In den Jahren, in denen sie nicht-abundant ist, würde sie mit einer Grenzabschöpfungswirkung zusätzlicher Einnahmen konfrontiert werden, während sie in den Jahren, in denen sie nur knapp abundant wäre, keiner Grenzabschöpfung ausgesetzt wäre. Dies wäre eine *systemische* Ungleichbehandlung der Kommunen im Zuge der Solidaritätsumlage über den Tarif hinaus, die der Gesetzgeber jedoch vermeidet.

7.3 Das Land als „Veranstalter“ der Solidaritätsumlage

103 Da es sich bei der Solidaritätsumlage um ein horizontales Ausgleichsinstrument zwischen den Kommunen handelt, ist das Land an dieser Ausgleichsstufe finanziell nicht beteiligt. Dies ist auch nicht erforderlich. Denn die Solidaritätsumlage ist nicht Bestandteil des Festansatzes, der die finanzielle Mindestausstattung sowie die weitergehende Finanzausstattung umfasst, die das Land seinen Kommunen nach der Rechtsprechung des StGH sichern muss. Die Solidaritätsumlage setzt somit erst an, nachdem die Kommunen bereits über eine vom Land sichergestellte, angemessene Finanzausstattung verfügen.

104 Die Solidaritätsumlage dient daher nicht der Deckung ansonsten ungedeckter Bedarfe, sondern hat einen rein redistributiven Charakter, der auf die interkommunale Solidarität abstellt. Sie fließt lediglich als Zuschlag der Schlüsselzuweisung B zu. Die Solidaritätsumlage ersetzt mithin keine Zahlung, zu der andernfalls das Land verpflichtet wäre. Vielmehr ist das Land seiner Pflicht, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu sichern, bereits durch die Dotierung des Festansatzes nachgekommen.

105 Mit der Solidaritätsumlage ergänzt das Land den vertikalen KFA um ein redistributives, horizontales Element. Es wälzt damit finanzwissenschaftlich keine ihm zufallende Verantwortung auf die kommunale Ebene ab. Vielmehr nimmt es die Kommunen insgesamt in die Pflicht, im Anschluss an die vom Land bereitgestellte bedarfsangemessene Finanzausstattung interkommunale Solidarität zu üben. Neben interkommunalen Solidaritätsüberlegungen liefert das finanzwissenschaftliche Schrifttum Effizienzargumente für die Einführung eines solchen horizontalen Ausgleichssystems. So zeigen bereits Brennan und Buchanan (1977), dass aus einem Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften entstehende Dezentralisierungsvorteile letztlich nur dann in effizienter Weise zum Tragen kommen, wenn es auf derselben föderalen Ebene keine zu großen Unterschiede zwischen den einzelnen Einheiten gibt. Beurteilungskriterium für Brennan und Buchanan ist dabei das Prinzip der horizontalen Gleichheit. Damit ist gemeint, dass identische Individuen unabhängig davon, in welcher Gebietskörperschaft sie leben, dieselbe Differenz zwischen gezahlten Steuern und Abgaben und bereitgestellten staatlichen Leistungen erhalten müssen, die Kommunen in den Ausgangsbedingungen für einen interkommunalen und effizienzsteigernden Wettbewerbsprozess also monetär vergleichbare Ausgangsvoraussetzungen haben müssen. Dies erfordert angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einen

Ausgleich, der aufgrund der fiskalischen Transparenz *zwischen* den Ebenen und geleitet durch das Subsidiaritätsprinzip mit seinen ökonomischen Effizienzvorteilen idealerweise horizontal auf ein und derselben, nämlich der unteren Ebene, erfolgt. Brennan und Buchanan liefern damit ergänzend zum Solidaritätsargument eine effizienzgeleitete, finanzwissenschaftliche Begründung eines horizontalen Ausgleichssystems.

8. Abschließende Bewertung

106 Der hessische Gesetzgeber hat eine Reform des KFA verabschiedet, welche die finanzwissenschaftlichen Kriterien, die der StGH an den KFA anlegt, erfüllt, darüber hinaus jedoch in allgemeiner Weise finanzwissenschaftlich sehr gut vertretbar ist. Die vom Gesetzgeber gewählte Konzeption des KFA sichert die kommunale Selbstverwaltung einerseits durch eine angemessene Finanzausstattung, andererseits dadurch, dass das Land im Zuge des KFA und der notwendigen Ermittlung der Bedarfe nicht unbefugt und übermäßig in die Autonomie der Kommunen eingreift.

107 Letzteres zeigt sich insbesondere an der Konzeption der relativen Beurteilung dessen, was als angemessener Bedarf der Kommunen innerhalb ihrer jeweiligen Gruppen gelten kann. Der Gesetzgeber maßt sich hier nicht an, selbst festzulegen, welche Bedarfe angemessen sind und welche nicht. Vielmehr orientiert er sich mit seinem Korridorverfahren am tatsächlichen Verhalten der Kommunen und minimiert so die einem bedarfsorientierten KFA immanenten Informationsprobleme. Dadurch erreicht er einen realitätsnahen und sachgerechten, zugleich allgemein anwendbaren Bewertungsmaßstab und schafft damit ein finanzwissenschaftlich vertretbares System. Eine zentral festgesetzte numerische Bewertung dessen, was als angemessen zu gelten hätte, würde dagegen diese Kriterien aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht erfüllen. Dass sich die Verteilung der kommunalen Defizite durch das Korridorverfahren dahingehend ändert, dass die Defizite gegebenenfalls auf die Korridor Grenzen gezogen werden, ist ebenso ein Zeichen der notwendigen, relativen Angemessenheitsprüfung, wie die im System angelegte instabile Lage des Korridors.

108 Die Bedarfe sowie die Deckungsmittel werden vom Gesetzgeber sachgerecht und realitätsnah ermittelt. Bei den Bedarfen wird dies neben dem Korridorverfahren vor allem über das Zusammenwirken der einzelnen Berechnungsschritte, insbesondere durch die Dotierung der Sonderbedarfe sowie des Garantiezuschlags und überdies durch den Finanzkraftzuschlag erreicht. Vor allem durch die Dotierung der Sonderbedarfe wird trotz des notwendigerweise pauschalierenden Korridorverfahrens die Angemessenheit der Finanzausstattung selbst für den Einzelfall gewahrt. Der Stabilitätzuschlag stellt eine überobligatorische Leistung des Landes dar und wäre finanzwissenschaftlich nicht erforderlich, erhöht jedoch die Dotierung der Finanzausgleichsmasse weiter.

109 Bei der Ermittlung der Deckungsmittel führt insbesondere die Festschreibung der Nivellierungshebesätze auf dem Niveau des ersten Halbjahres 2014 dazu, dass der Gesetzgeber die kalkulatorischen Deckungsmittel im Ergebnis tendenziell zu gering ansetzt, was in der Folge bedarfserhöhend wirkt. Dass der Gesetzgeber Nivellierungshebesätze bestimmt, ist finanzwissenschaftlich notwendig, damit das System des KFA nicht anfällig ist für strategische

Entscheidungen der Kommunen. Dass er die Nivellierungshebesätze nicht an den Einnahmepotentialen der Kommunen ausrichtet, sondern stattdessen an ihren tatsächlichen Hebesätzen, sichert die Realitätsnähe der Nivellierungshebesätze. Zugleich ist es Ausdruck seiner Kommunenfreundlichkeit, indem er die Einnahmepotentiale nicht berücksichtigt, obwohl er nach den Vorgaben des StGH hierzu berechtigt wäre. Da er durch die Festschreibung der Nivellierungshebesätze zudem erreicht, dass individuelle Hebesatzveränderungen bei den Kommunen sofort haushaltswirksam werden und bleiben, kann zumindest aus finanzwissenschaftlicher Perspektive nicht von einer Einschränkung des kommunalen Hebesatzrechts gesprochen werden.

110 In seinen kalkulatorischen Schritten kommt der Gesetzgeber den Kommunen somit weit entgegen. Allenfalls kann kritisiert werden, dass er im Vergleich zur tatsächlichen finanziellen Situation der kommunalen Ebene die Deckungsmittel zu gering und damit die Bedarfe zu hoch errechnet. Damit belastet das Land letztlich sich selbst.

111 Mit der Solidaritätsumlage ergänzt der Gesetzgeber den vertikalen Finanzausgleich um ein horizontales Element und sichert so neben der durch den vertikalen Ausgleich gewährleisteten fiskalischen Funktion des KFA auch dessen distributive Funktion. Da dieses horizontale Element erst nach der Sicherstellung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung ansetzt, hat das Land seine Finanzausstattungspflicht an dieser Stelle bereits erfüllt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht bestehen daher keine Bedenken, wenn die Kommunen im Sinne der interkommunalen Solidarität an den Distributionszielen des KFA beteiligt werden.

112 Der Landesgesetzgeber hat einen kommunalen Finanzausgleich geschaffen, der die kommunale Selbstverwaltungsgarantie absichert und damit im Sinne einer dezentralen Aufgabenerfüllung der staatlichen Ebenen effizienzerhöhend wirkt. Es gelingt ihm, im Finanzausgleich drohende Fehlanreize und Ineffizienzen weitgehend zu vermeiden und damit über die Gesamtwirkung der vertikalen und horizontalen Ausgleichsstufen im Ergebnis ein System zu schaffen, das die Kriterien der Allokationseffizienz und der Distributionseffizienz gut vertretbar erfüllt. In vielen Punkten übererfüllt der Gesetzgeber sogar die Vorhaben des StGH aus finanzwissenschaftlicher Sicht, ebenso wie die finanzwissenschaftlich gebotenen Mindestanforderungen an die Finanzausstattung der Kommunen und handelt damit ausgesprochen kommunalenfreundlich.

Literatur

- Asatryan, Z., L.P. Feld und B. Geys (2015) „Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence from OECD Countries“ *Public Choice* 163, 3-4: 307-320.
- Baskaran, T. (2010) „On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries“ *Public Choice* 145, 3-4: 351-378.
- Baskaran, T. und L.P. Feld (2013) „Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship?“ *Public Finance Review* 41, 4: 421-445.
- Baskaran, T., L.P. Feld und J. Schnellenbach (2016) „Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis“ *Economic Inquiry* 54, 3: 1445-1463.
- Blankart, C.B. (2017) *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München, 7. Auflage.
- Brecht, A. (1927) „Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben“ *Grundfragen der internationalen Politik*, Leipzig und Berlin.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1977) „Towards a Tax Constitution for Leviathan“ *Journal of Public Economics* 8: 255-273.
- Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008) „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ *ifo Forschungsberichte*, München.
- Burret, H.T., Y. Bury und L.P. Feld (2018) „Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich“ Arbeitspapier 02/18 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Cordes, A., U. Hardt, D. Schiller, H. und H. Thiel (2012) „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen“ *Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums*, Hannover.
- Eck, A. und C. Thater (2013) „Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland“ *ifo Dresden berichtet* 2/2013, Dresden.
- Färber, G., J. Wieland, M. Salm, J. Wolff und D. Zeitz (2012) „Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen“ *Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaats Thüringen*, Speyer.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2015) „Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2016“ *Präsentation des Hessischen Ministeriums der Finanzen*, Wiesbaden.
- Katz, A. (1985) „Der Kommunale Finanzausgleich“ in: Püttner, G.: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin.
- Lamouroux L. und M. Thöne (2016) „Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins“, *FiFo-Berichte Nr. 23*, Köln.
- Lenk, T (2003) „Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung des Finanzbedarfs“ *Arbeitspapier 25/03 der Universität Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management*, Leipzig.

- Lenk, T., M. Hesse und O. Lücke (2013) „Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive“ *Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern*, Leipzig.
- Lenk, T., M. Hesse und T. Starke (2016) „Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik“, in: *Kommunalfinanzen* (Hrsg: Hessischer Rechnungshof), Darmstadt/Wiesbaden.
- Lenk, T., M. Hesse, T. Starke, F.F. Woitek, A. Grüttner et. al. (2017) „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern“, *Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern*, Leipzig.
- Moewes, U. (2015) „Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich“, Baden-Baden.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Scherf, W. (2003) „Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzaufweisungen“ *Arbeitspapier (66) der Universität Gießen*, Gießen.
- Scherf, W. (2014) „Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen“ *Vortrag bei der IHK Gießen am 26.05.2014*, Gießen.
- Scherf, W. (2016) „Der Ausgleichstarif im hessischen kommunalen Finanzausgleich: Ein Vorbild für andere Länder?“ *Wirtschaftsdienst* 96: 206-211.
- Schwarting, G. (2006) *Der Kommunale Haushalt*, E. Schmidt, Berlin.
- Seitz, H. (2002) „Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Leistungserbringung“ *Studie im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg*, Duncker&Humblot, Berlin.
- Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013) „Urteil in dem Grundrechtsklageverfahren P.St. 2361“, Wiesbaden.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011) „Urteil im abstrakten Normenkontrollverfahren VerfGH 13/10“, Erfurt.
- Wohlthmann, M. (2011) „Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern“ *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011*, Berlin.
- Zimmermann, H. (1999) *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Nomos, Baden-Baden.

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

Sitzung der AG KFA am 21. April 2022

Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

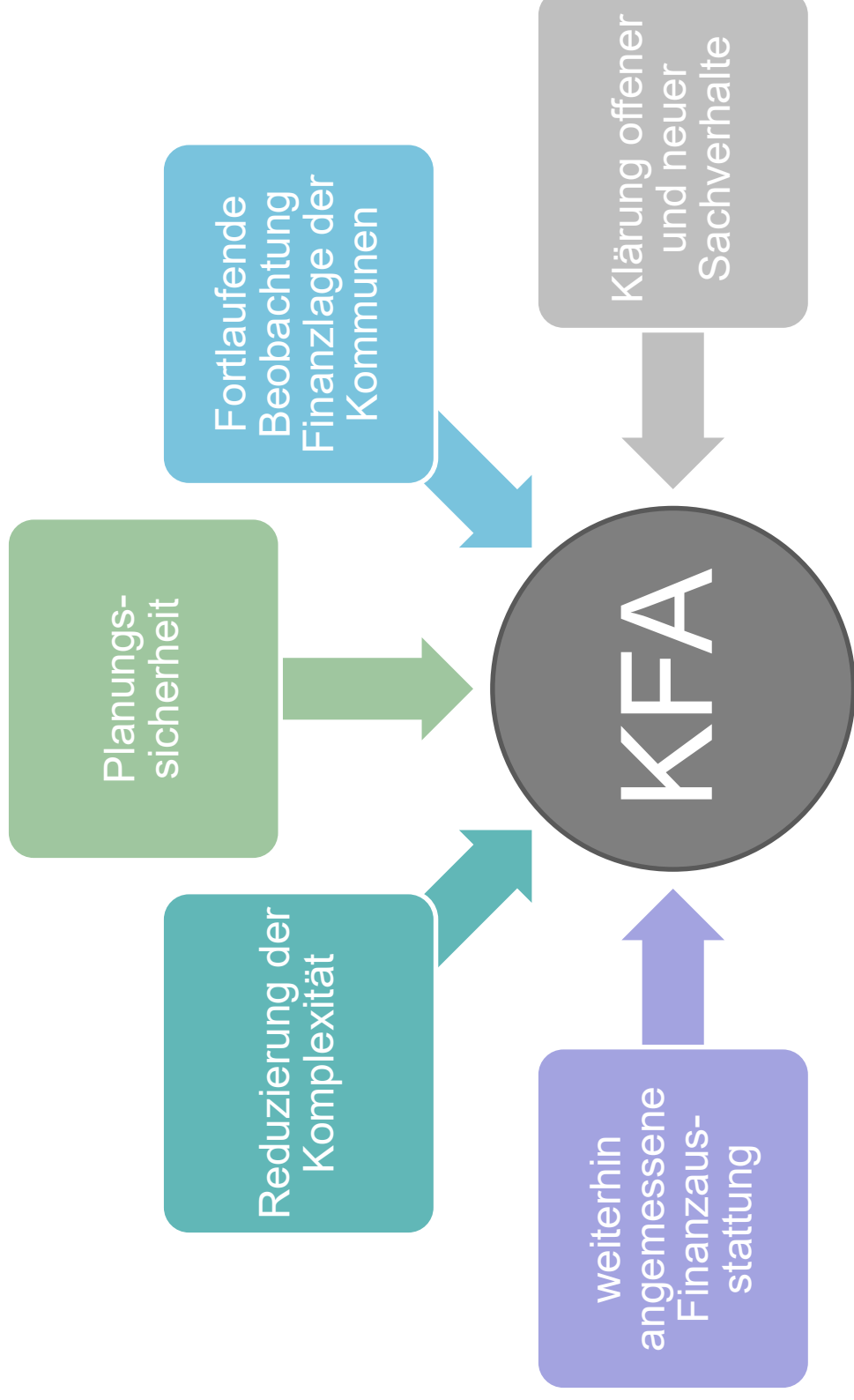
Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

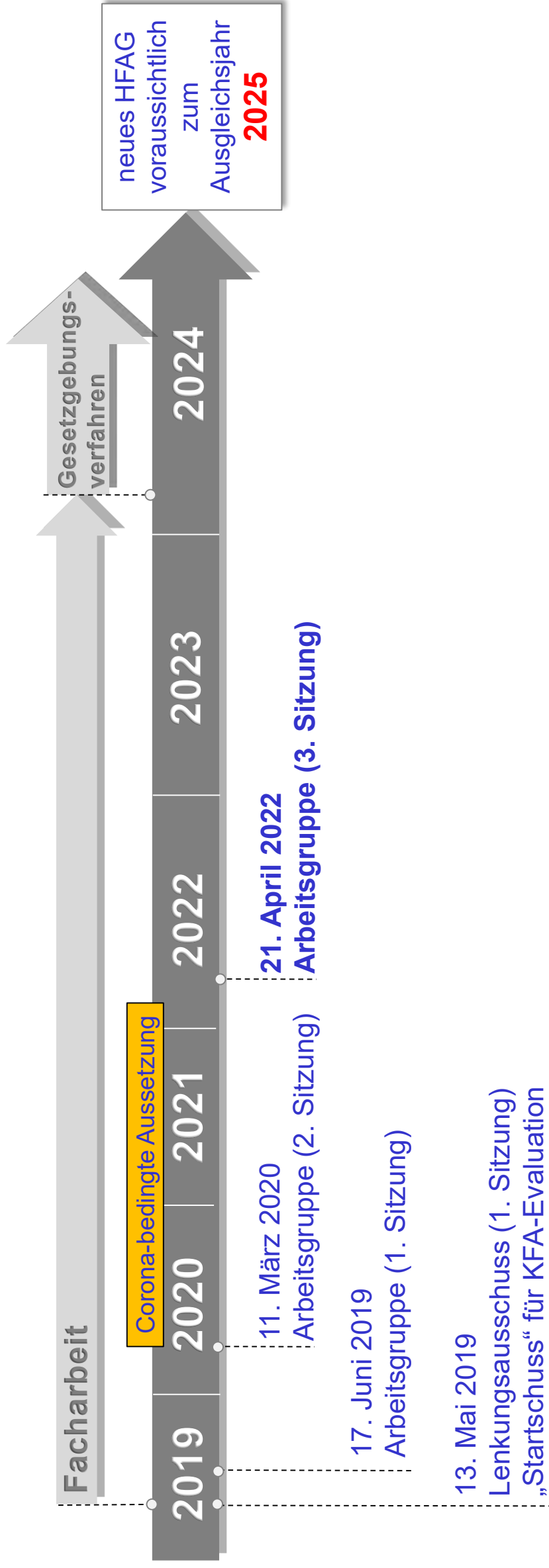
Agenda

1. Begrüßung
- 2. Ziele und Zeitplanung**
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

2. Ziele und Zeitplanung



2. Ziele und Zeitplanung



Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
- 3. Arbeitsstrukturen**
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

3. Arbeitsstrukturen



Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
- 4. Themenschwerpunkte**
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

4. Themenschwerpunkte

A. Vertikal

- Ermittlung des KFA-Gesamtvolumens
- Ermittlung der Teilschlüsselmassen
- Finanzzuweisungen an den LWV
- Gemeindefinanzbericht nach § 74 HFAG
- Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung

B. Horizontal

- Wohnergewichtungen
- Ergänzungsansätze
- Ermäßigungssatz für die Kreisumlage der Sonderstatusstädte
- Nivellierungshebesätze
- Solidaritätsumlage
- Übergangregelungen
- Interkommunale Gewerbegebiete
- Referenzzeitraum zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl
- Optimierung des Verfahrens

4. Themenschwerpunkte

C. Besondere Finanzausweisungen / Investitionszuweisungen

- z.B.: Zuweisungen für Theater, Zuweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen, Heilkurortförderung
- Verfahren / festsetzende Behörden

D. Landesausgleichsstock

E. Evaluationszyklen

4. Themenschwerpunkte

Zeitfenster für AG-Sitzungen	mögliche Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
Mai/Juni 2022	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Vergabe von Gutachten
Juli/August 2022	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
September/Oktober 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstärkungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen)
November/Dezember 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Wohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht
Januar/Februar 2023	Nivellierungshebesätze / Solidaritätsumlage
März/April 2023	Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Verwaltungsverfahren / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
Mai/Juni 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
Juli/August 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionszuweisungen / Finanzausweisung LWV
August/September 2023	Landesausgleichsstock
November/Dezember 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen

Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
- 5. Gemeindefinanzbericht**
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024
7. Verschiedenes

5. Gemeindefinanzbericht

- Umsetzung der Beobachtungspflicht des Landes (im Kontext der Festbeträge 2021-2024)
- erstmalige Erstellung im Jahr 2022
- Voraussichtliche (Grob-)Struktur:
 - Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes
 - Entwicklung der Verschuldung der Kommunen und des Landes
 - Kommunalen Finanzausgleich (u.a. finanzielle Mindestausstattung)
 - Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
 - Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
- wird dem Landtag vorgelegt
- Grundlage für Beratungen zum Haushalt 2023/2024

Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
- 6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024**
7. Verschiedenes

6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024

HMdF, Abteilung III

Agenda

1. Begrüßung
2. Ziele und Zeitplanung
3. Arbeitsstrukturen
4. Themenschwerpunkte
5. Gemeindefinanzbericht
6. Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024

7. Verschiedenes

7. Verschiedenes

- Themen der Kommunalen Spitzenverbände?
- Termin der nächsten AG-Sitzung

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

Sitzung der AG KFA am 8. Juni 2022

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
3. Entwicklung der Landesfinanzen
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation
6. Verschiedenes

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
3. Entwicklung der Landesfinanzen
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
- 2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022**
3. Entwicklung der Landesfinanzen
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
- 3. Entwicklung der Landesfinanzen**
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation
6. Verschiedenes

3. Entwicklung der Landesfinanzen

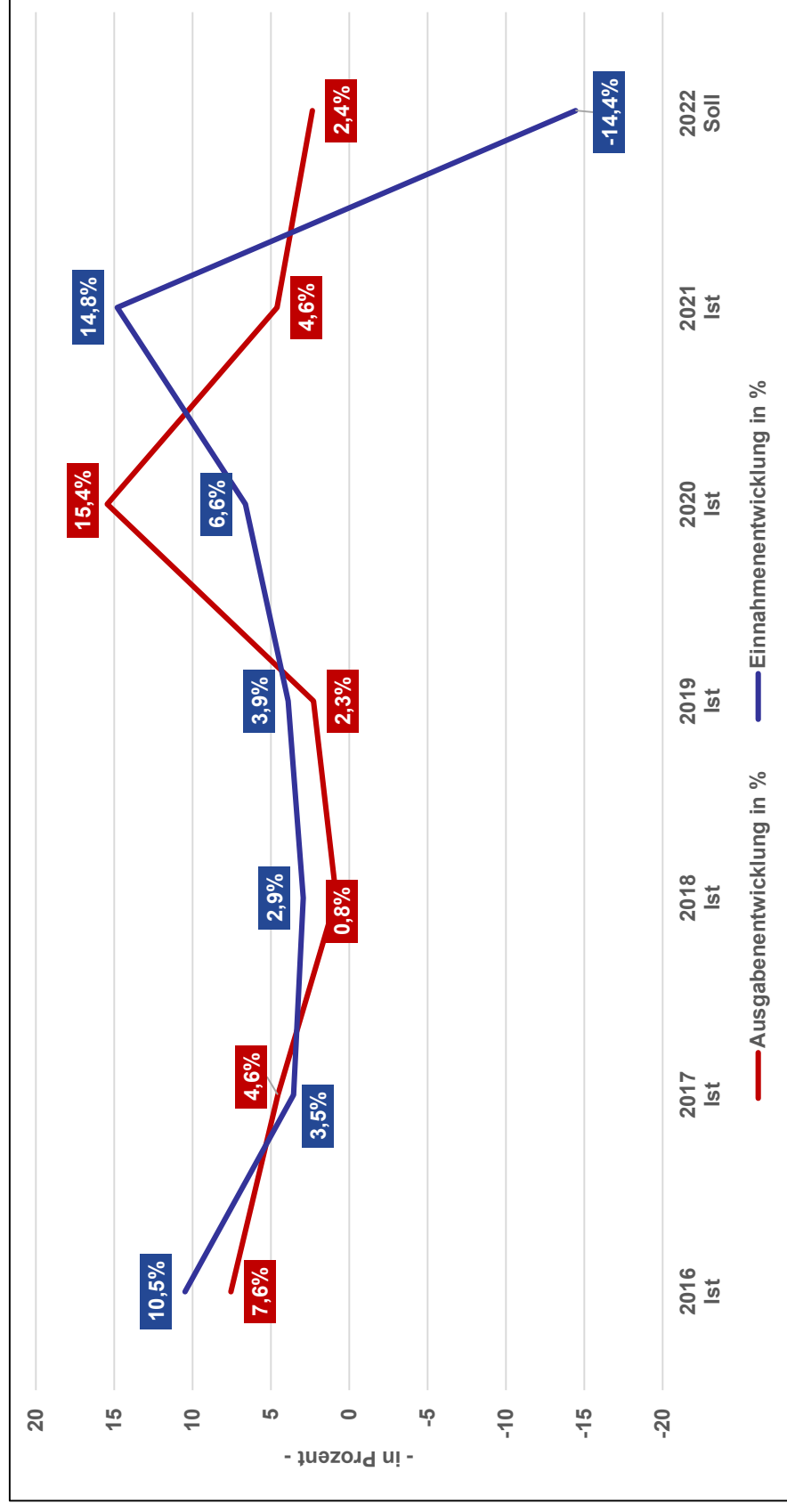
Vorbemerkung zu den Auswertungen (Landes- und Kommunalfinanzen):

- Allgemeiner Überblick anhand vom Land ausgewählter Finanzdaten als Einstieg in die Evaluation
- Betrachtung der Kernhaushalte
- Schwerpunkt der Auswertungen liegt bei den Kommunalfinanzen
- keine Detailanalysen und keine Individualbetrachtungen einzelner Kommunen
- Fragestellungen:
 - Wie ist die Finanzsituation des Landes und der Kommunen zu bewerten?
 - Gibt es auffällige Entwicklungen/Trends?
 - Lassen sich Handlungsbedarfe identifizieren?

3. Entwicklung der Landesfinanzen

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben*

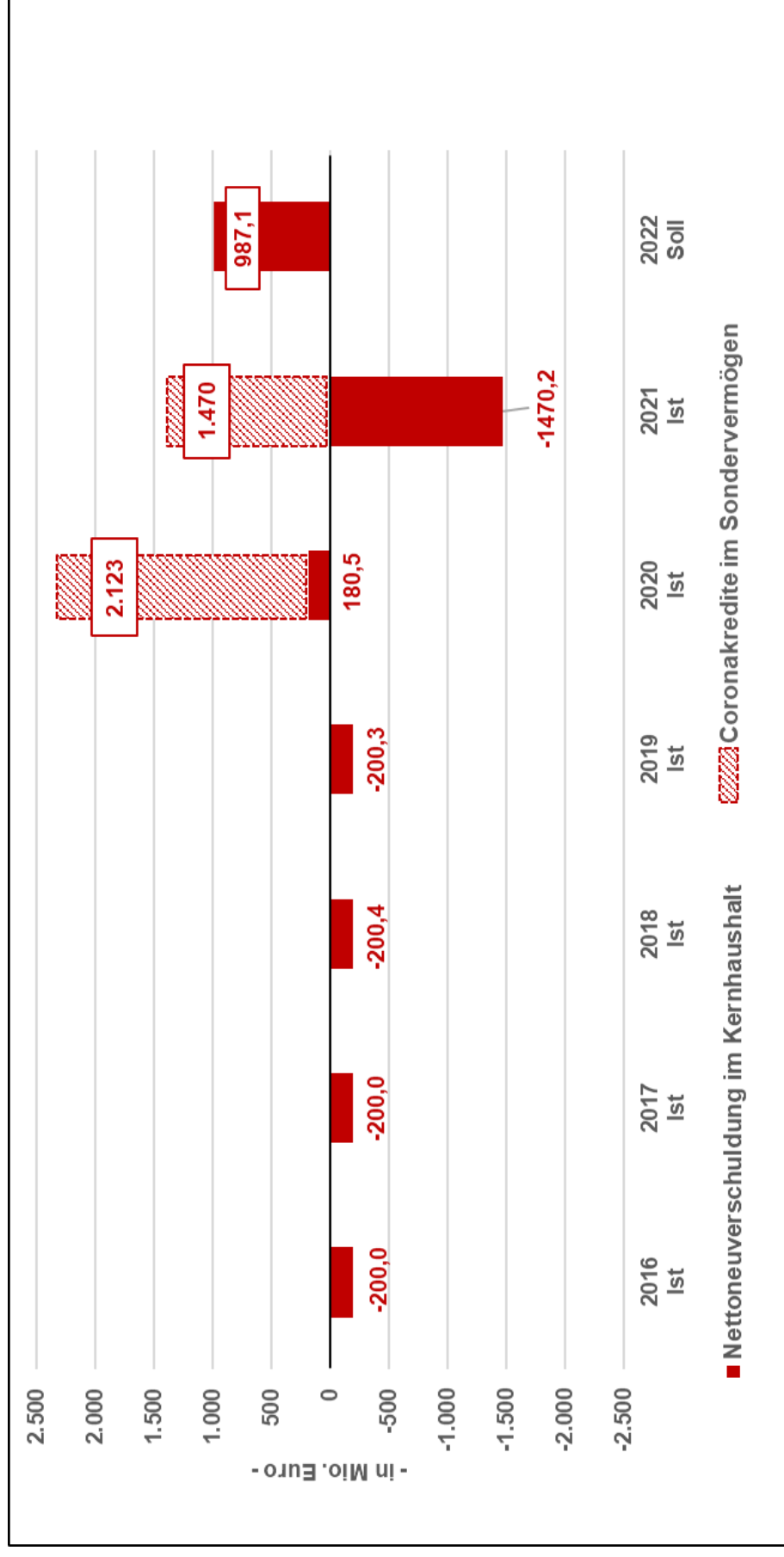
Corona führt zu „Sprung“ bei Einnahmen und Ausgaben



* Bereinigte Einnahmen und Ausgaben, Kernhaushalt

3. Entwicklung der Landesfinanzen

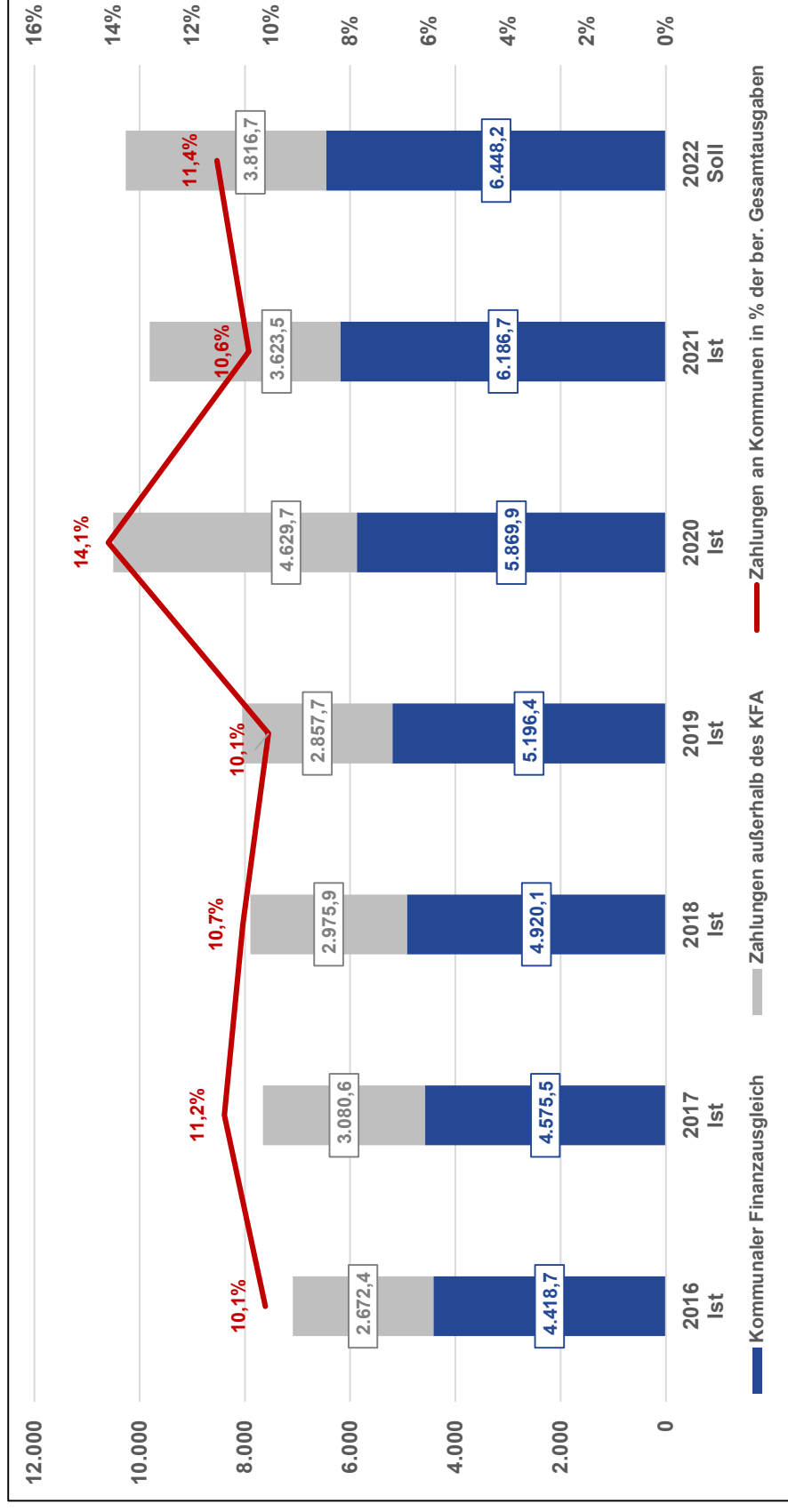
Entwicklung der Neuverschuldung Pandemie durchkreuzt Altschuldentilgung



(-) Tilgung im Kernhaushalt, (+) Neuverschuldung im Kernhaushalt

3. Entwicklung der Landesfinanzen

Zahlungen des Landes an die Kommunen
Leistungen wachsen auch in der Pandemie kontinuierlich

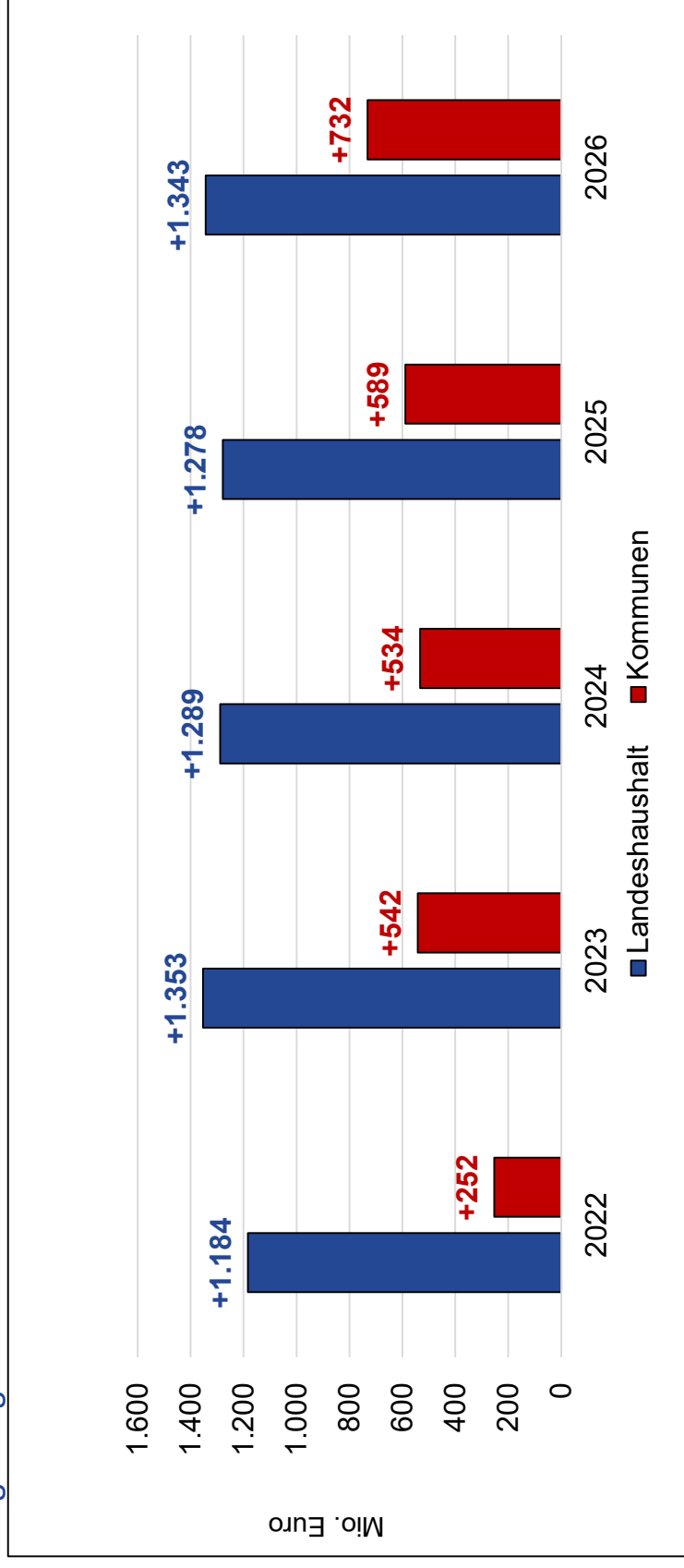


3. Entwicklung der Landesfinanzen

Ausblick

Mai-Steuerschätzung prognostiziert deutliche Mehreinnahmen

- Trotz hoher gesamtwirtschaftlicher Unsicherheiten führt die aktuelle Steuerschätzung zu **deutlichen Mehreinnahmen** gegenüber der November-Schätzung 2021.
- Die positive Entwicklung ist auf die **Unterschätzung der wirtschaftlichen Erholung** Ende 2021 sowie die stark gestiegene **Inflation** zurückzuführen.



Hinweis: Die Auswirkungen der geplanten Steuerrechtsänderungen sind aus Vorsichtsgründen bereits berücksichtigt.

3. Entwicklung der Landesfinanzen

Ausblick

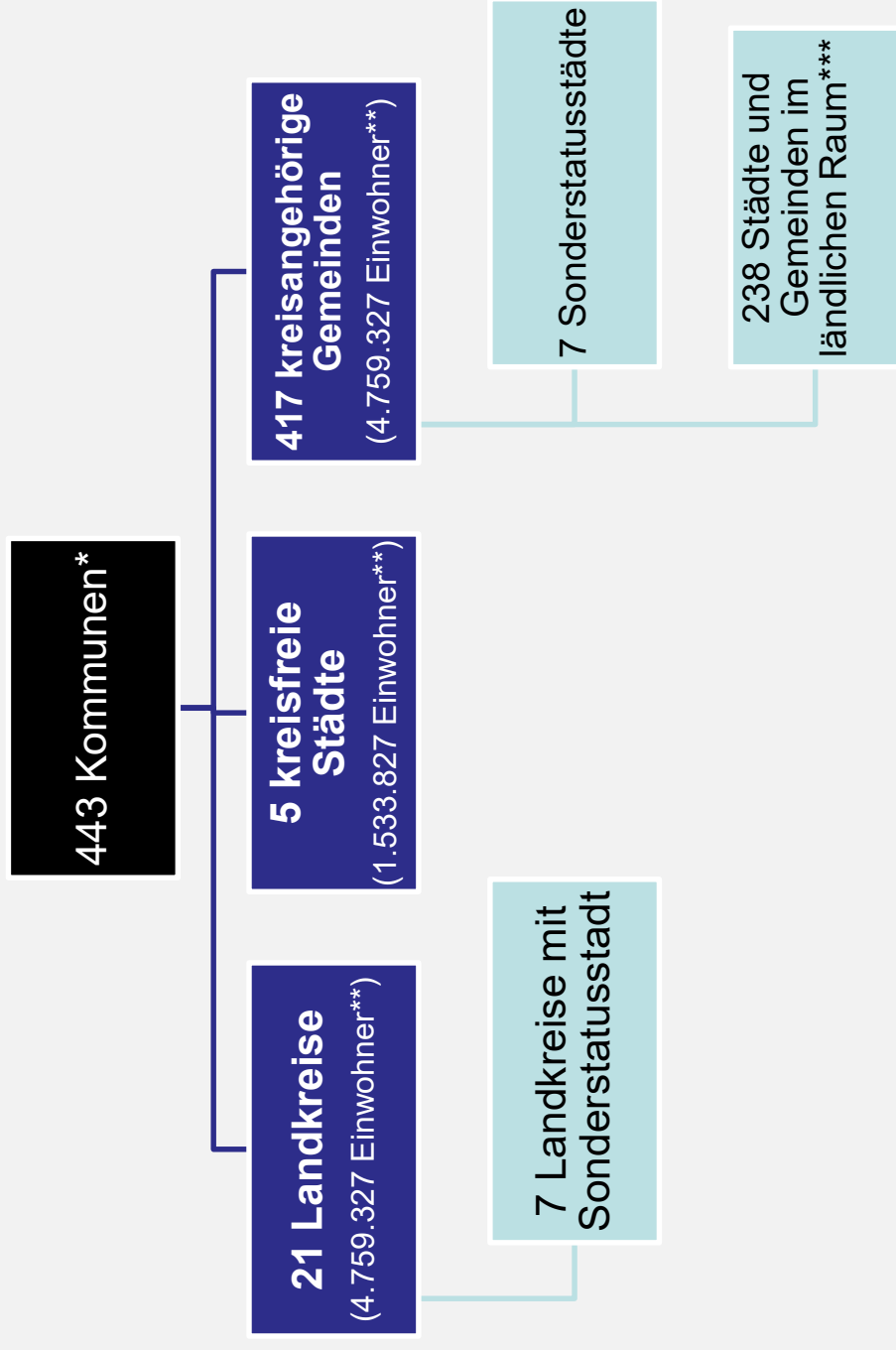
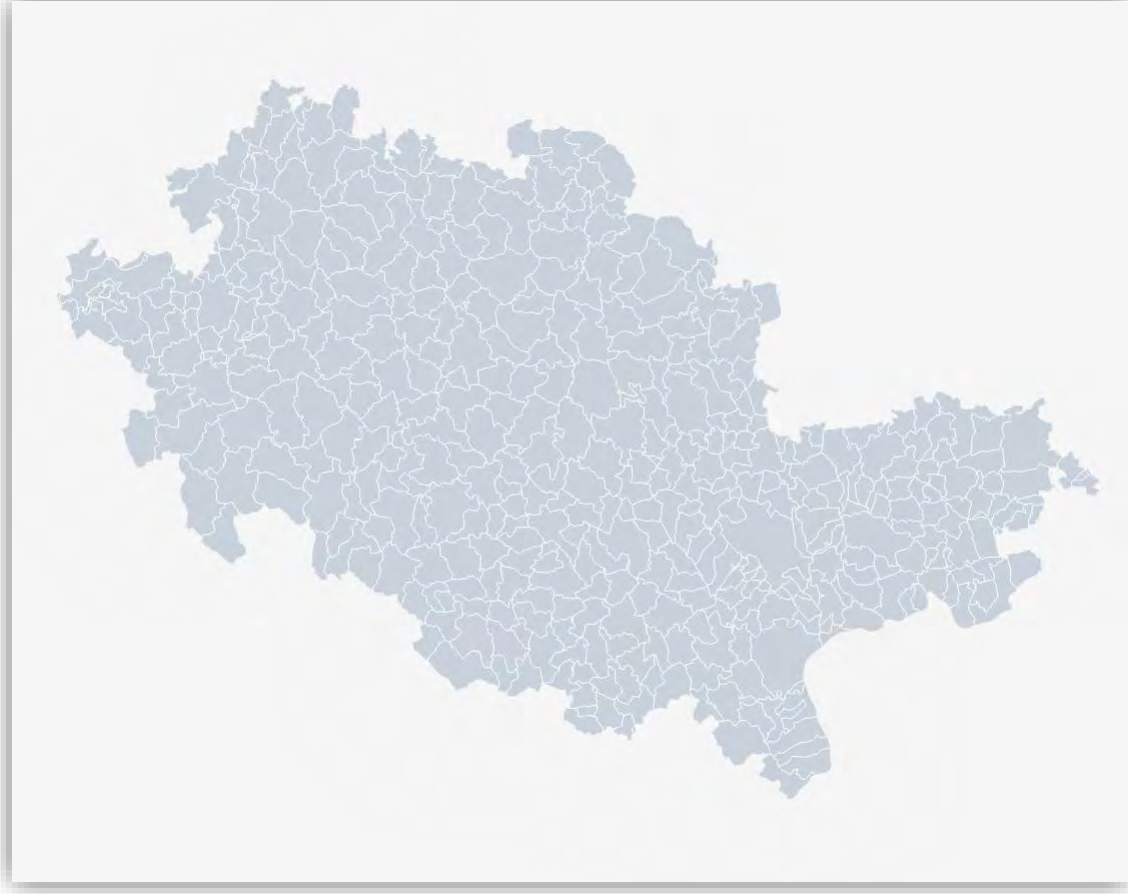
Hohe Herausforderungen an den Landeshaushalt

- Zielsetzung: **Wiedereinhaltung der Regelgrenzen der Schuldenbremse** für das Jahr **2023** ist aufgrund der hohen Steuereinnahmen finanzpolitisch geboten.
- Die aktuelle geopolitische Lage birgt ein **massives Rückschlagpotenzial**.
- Die Auswirkungen von möglichen **weiteren Steuerentlastungen** infolge der **hohen Inflation** (z.B. Steuerfreistellung des Existenzminimums) sind noch nicht berücksichtigt.
- Die hohen Inflationsraten führen absehbar zu deutlich wachsenden **Zinsausgaben** des Landes.
- **Das Land sieht sich in vielen Bereichen umfangreichen Mehrbedarfen gegenüber.**
Beispiele: Besoldung, Flüchtlinge, Klimaschutz und Digitalisierung.

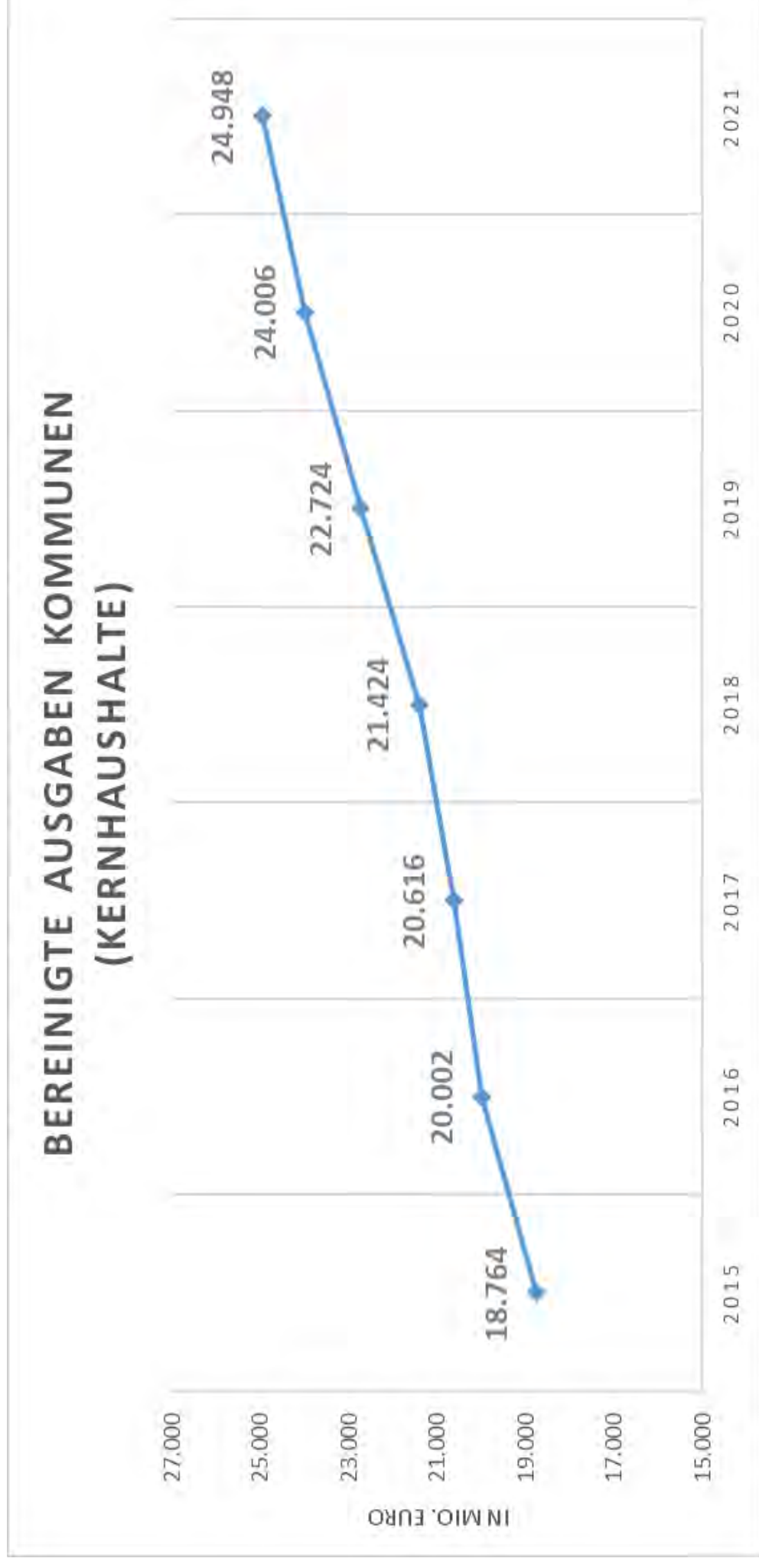
Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
3. Entwicklung der Landesfinanzen
- 4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA**
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation
6. Verschiedenes

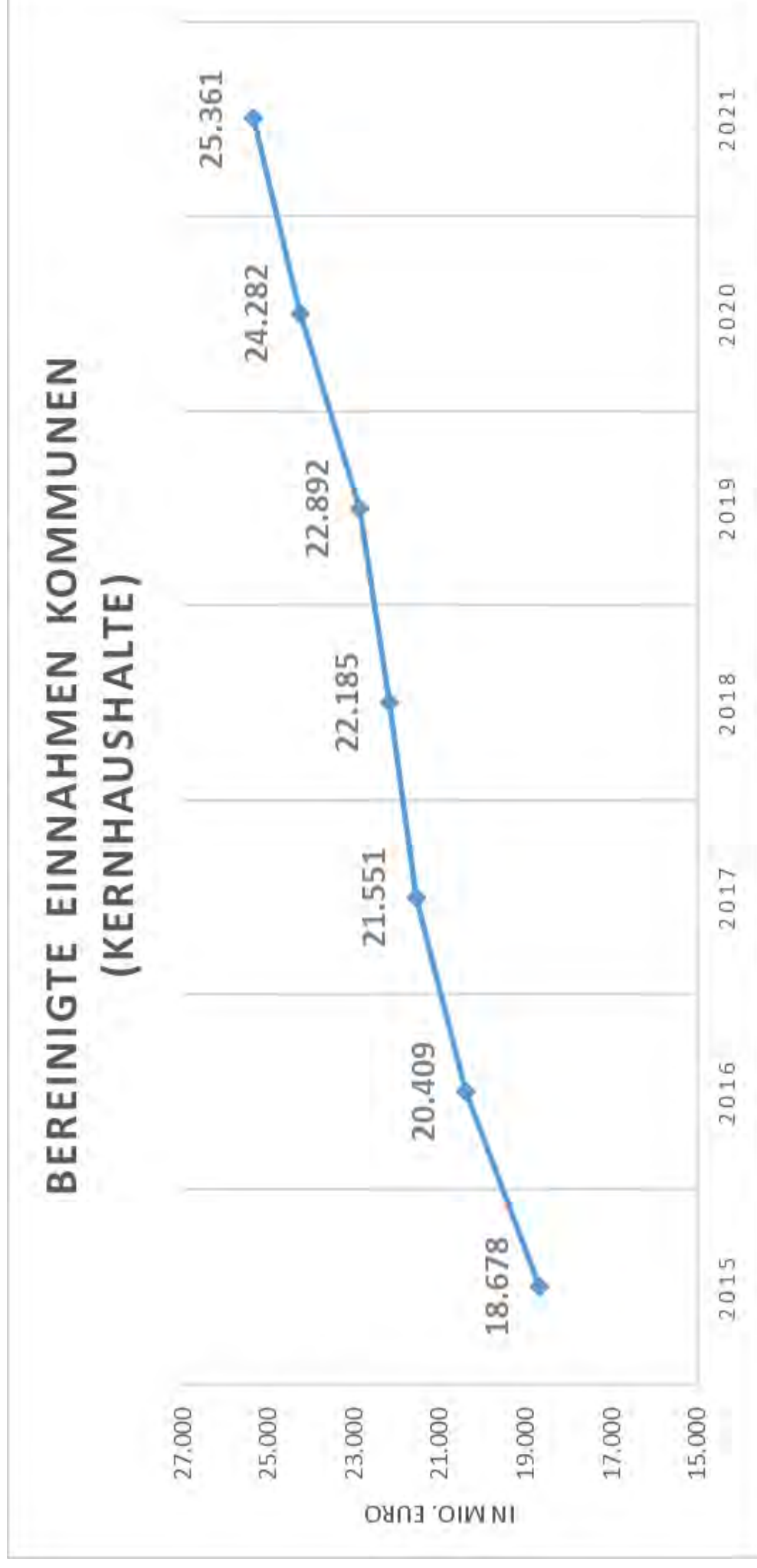
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



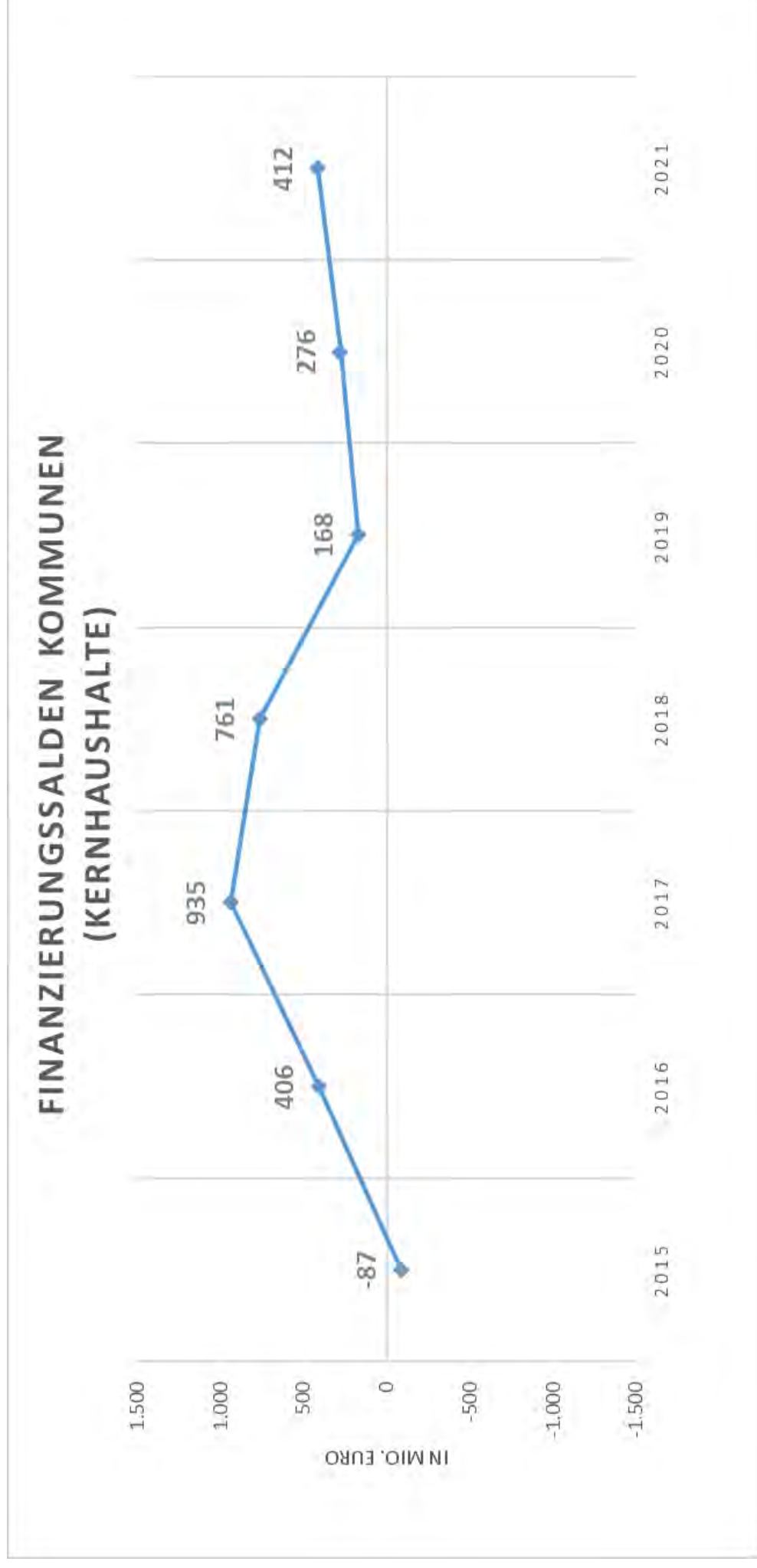
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



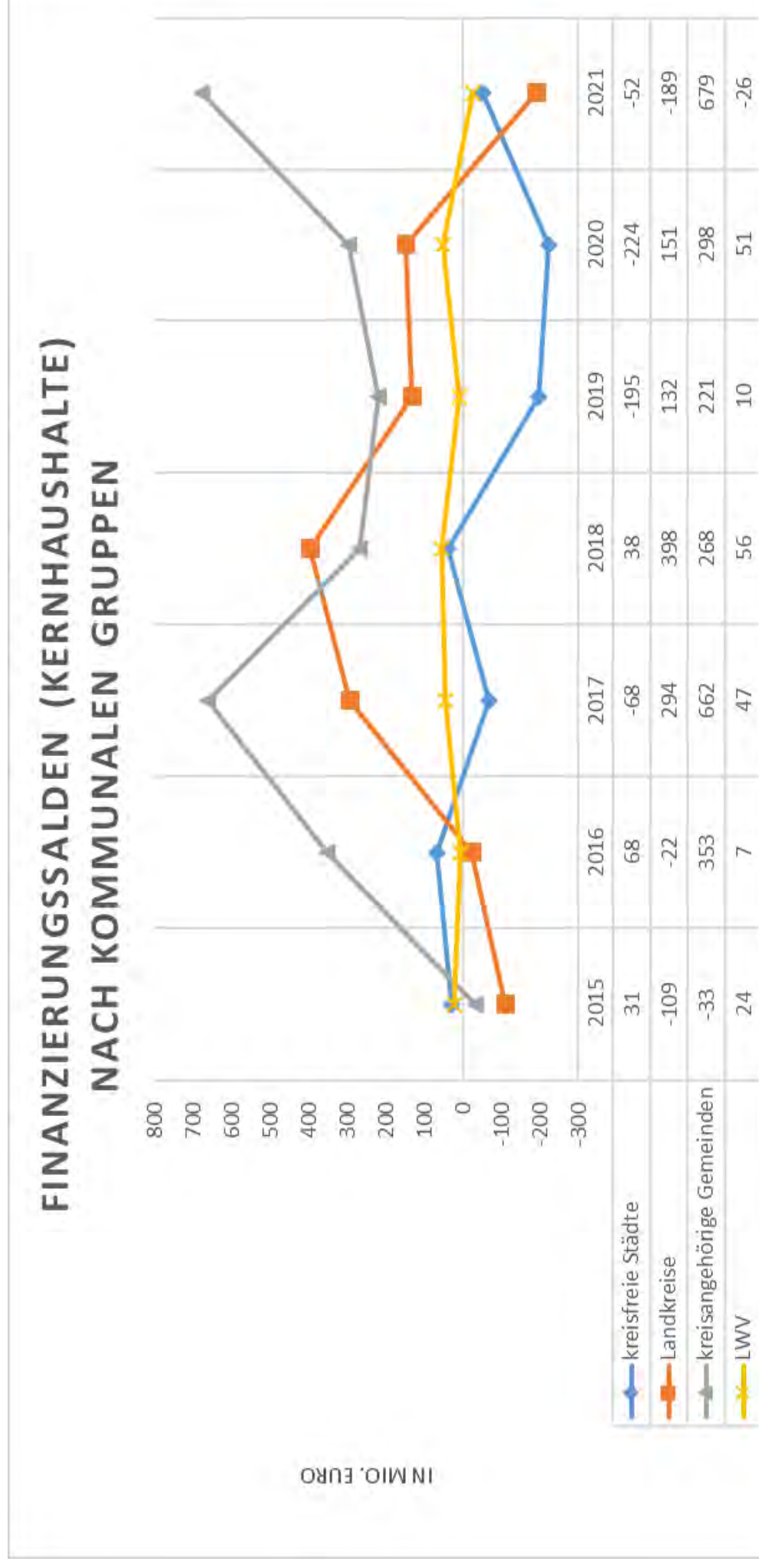
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



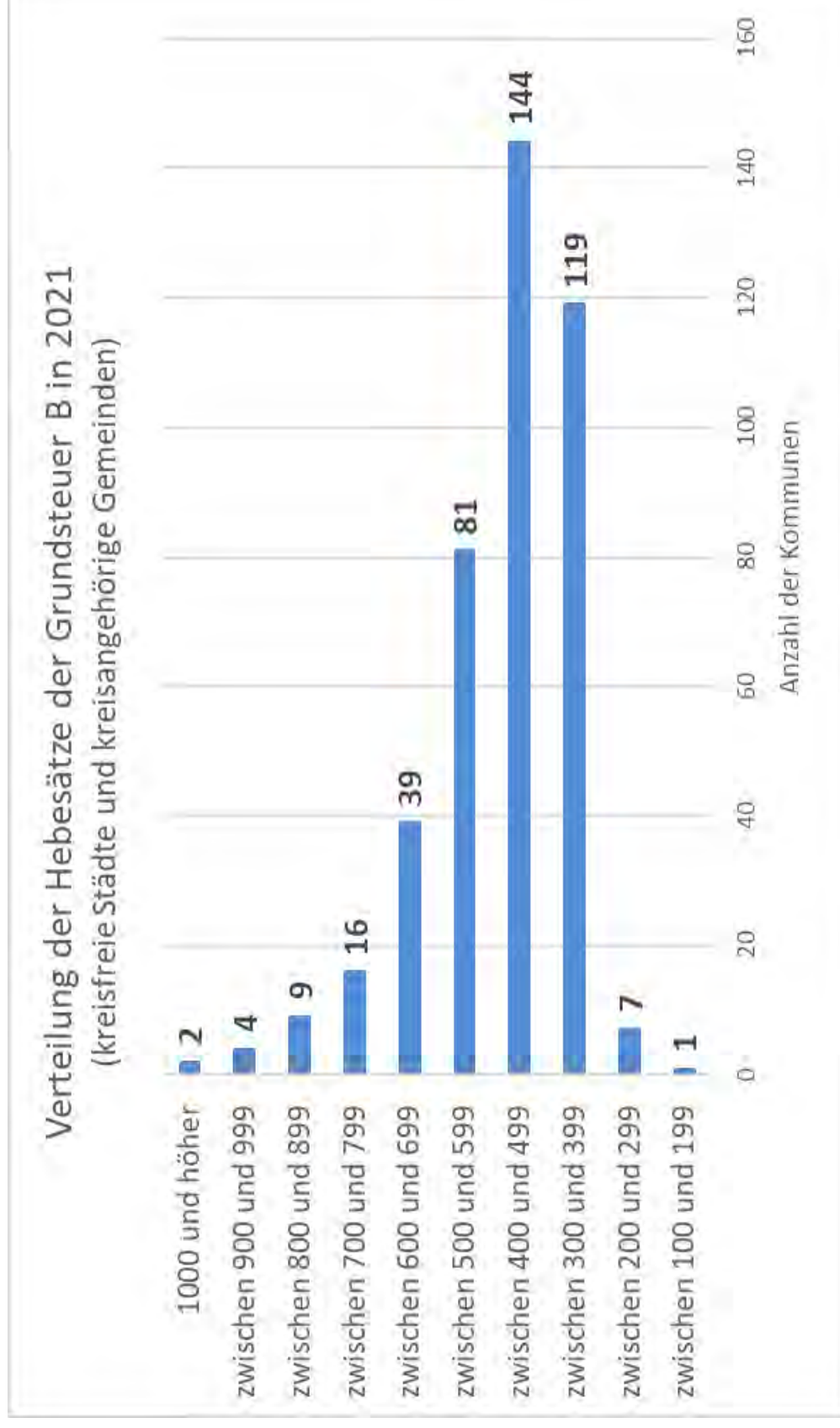
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



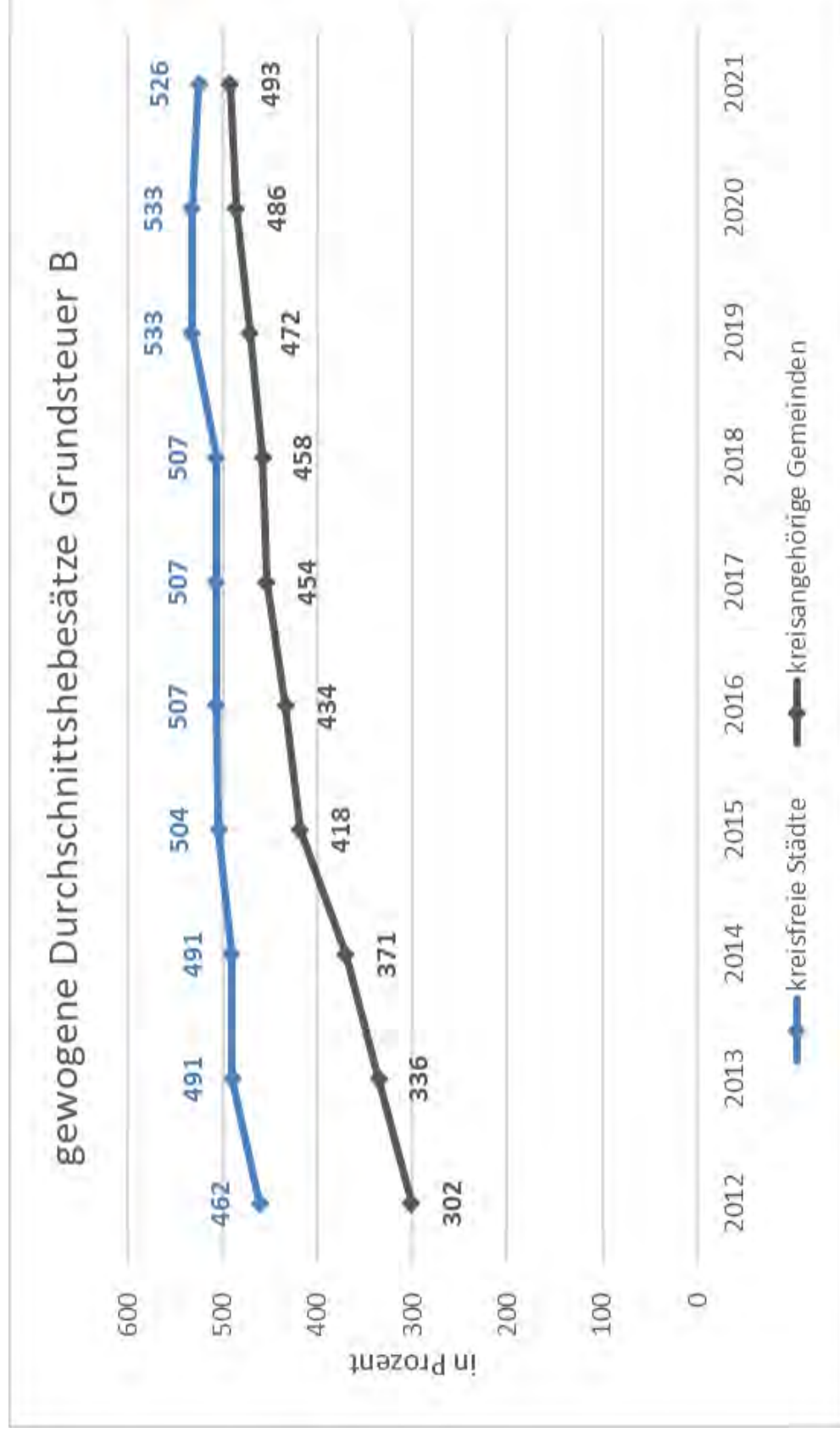
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



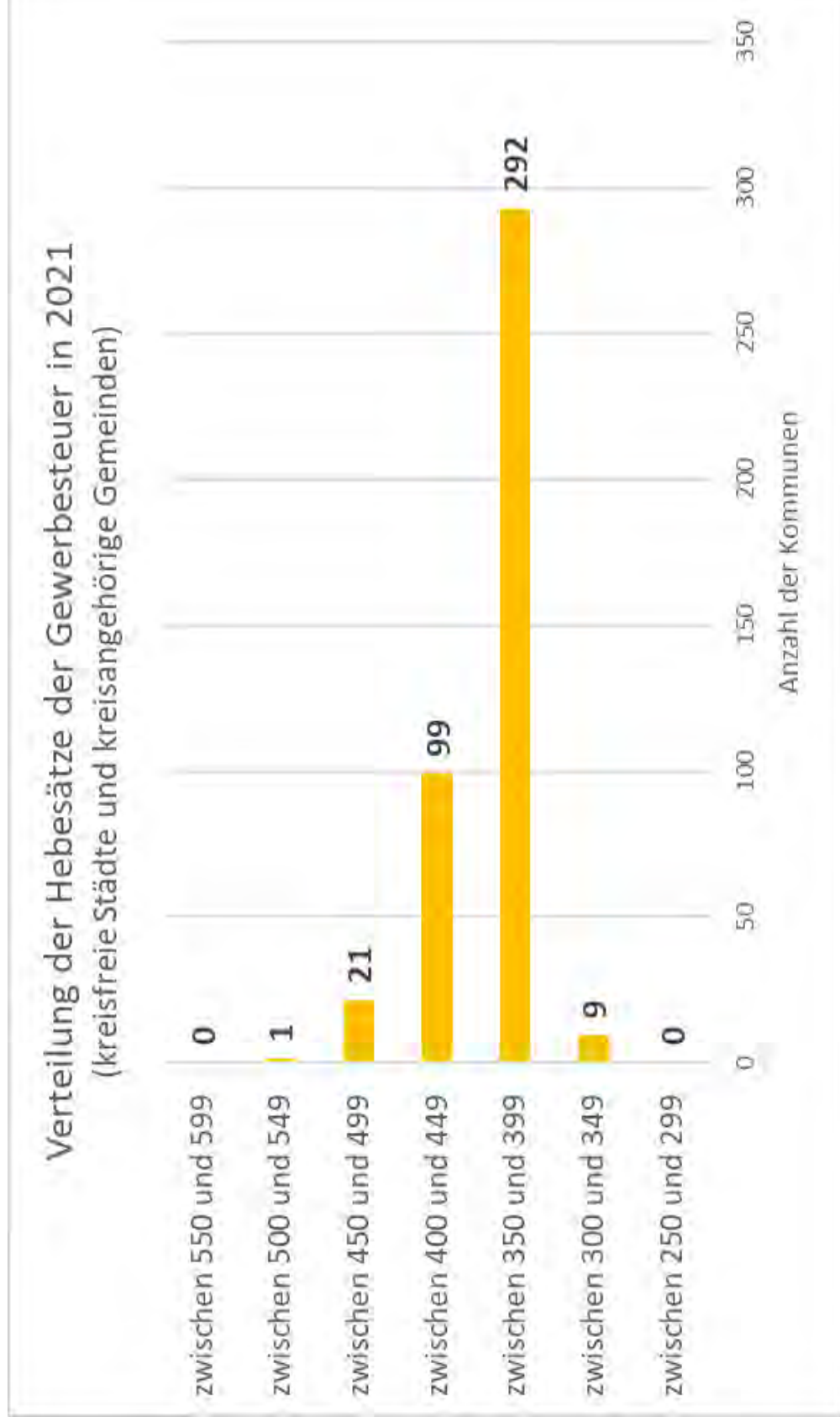
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



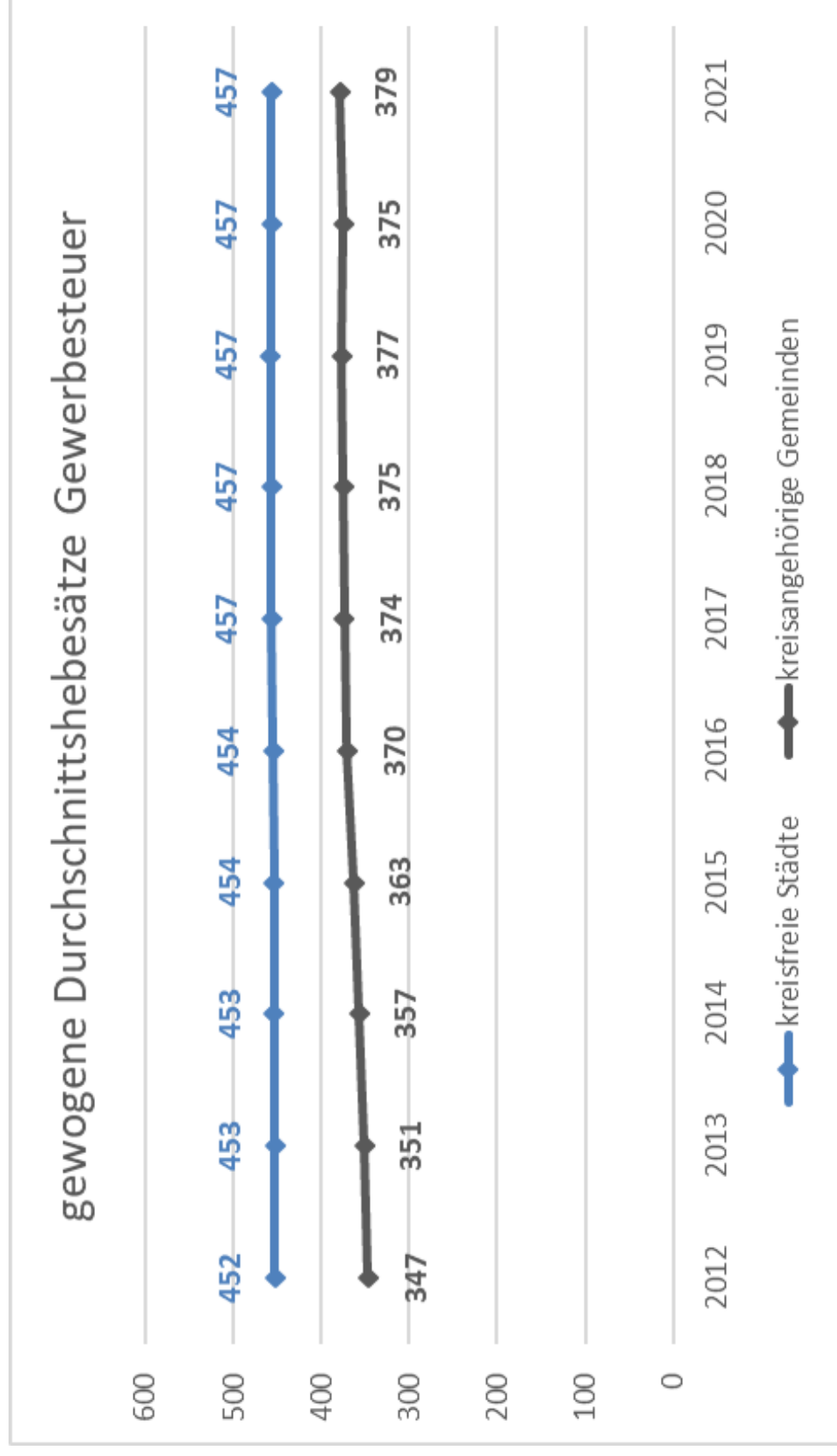
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



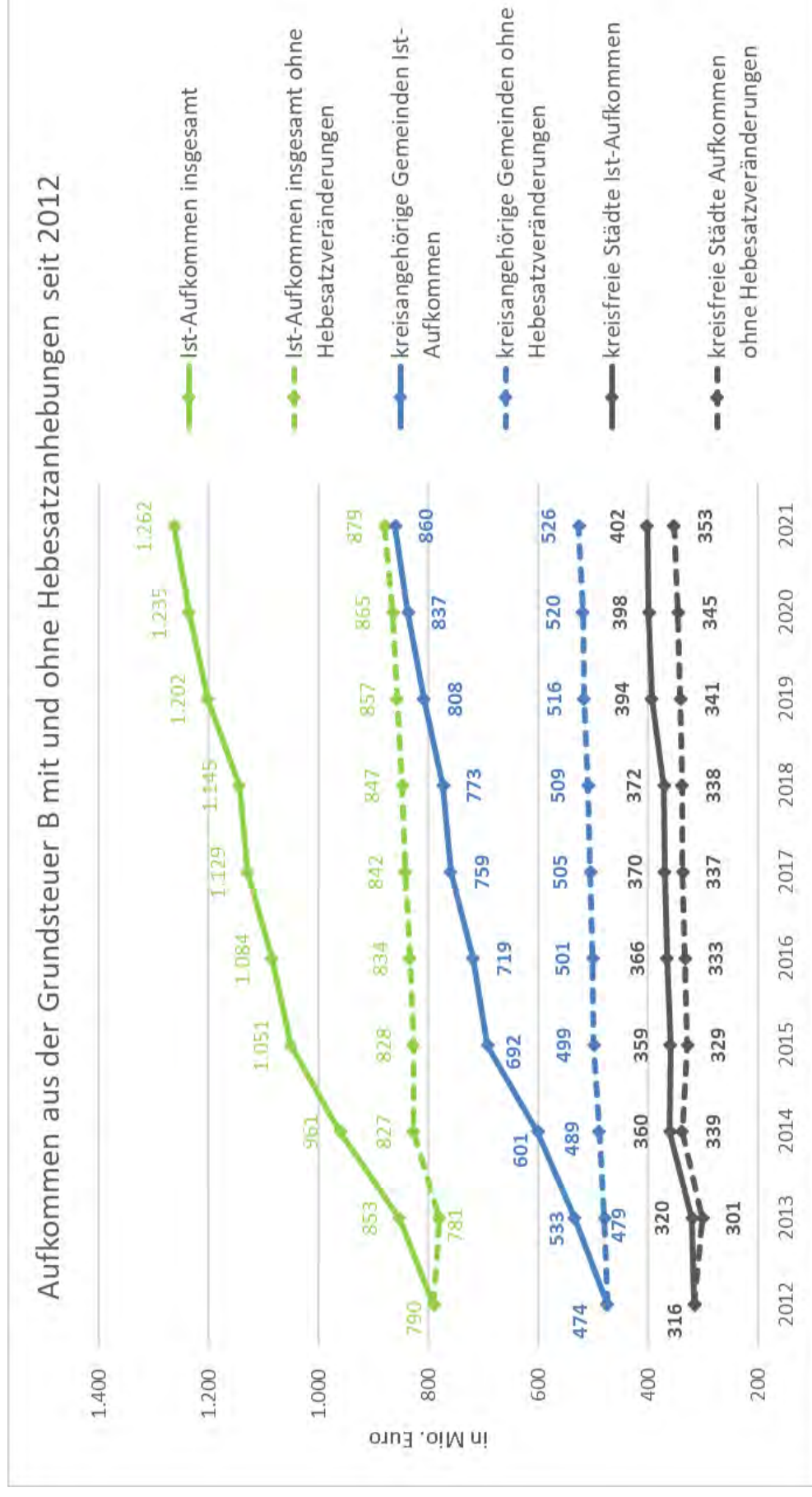
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



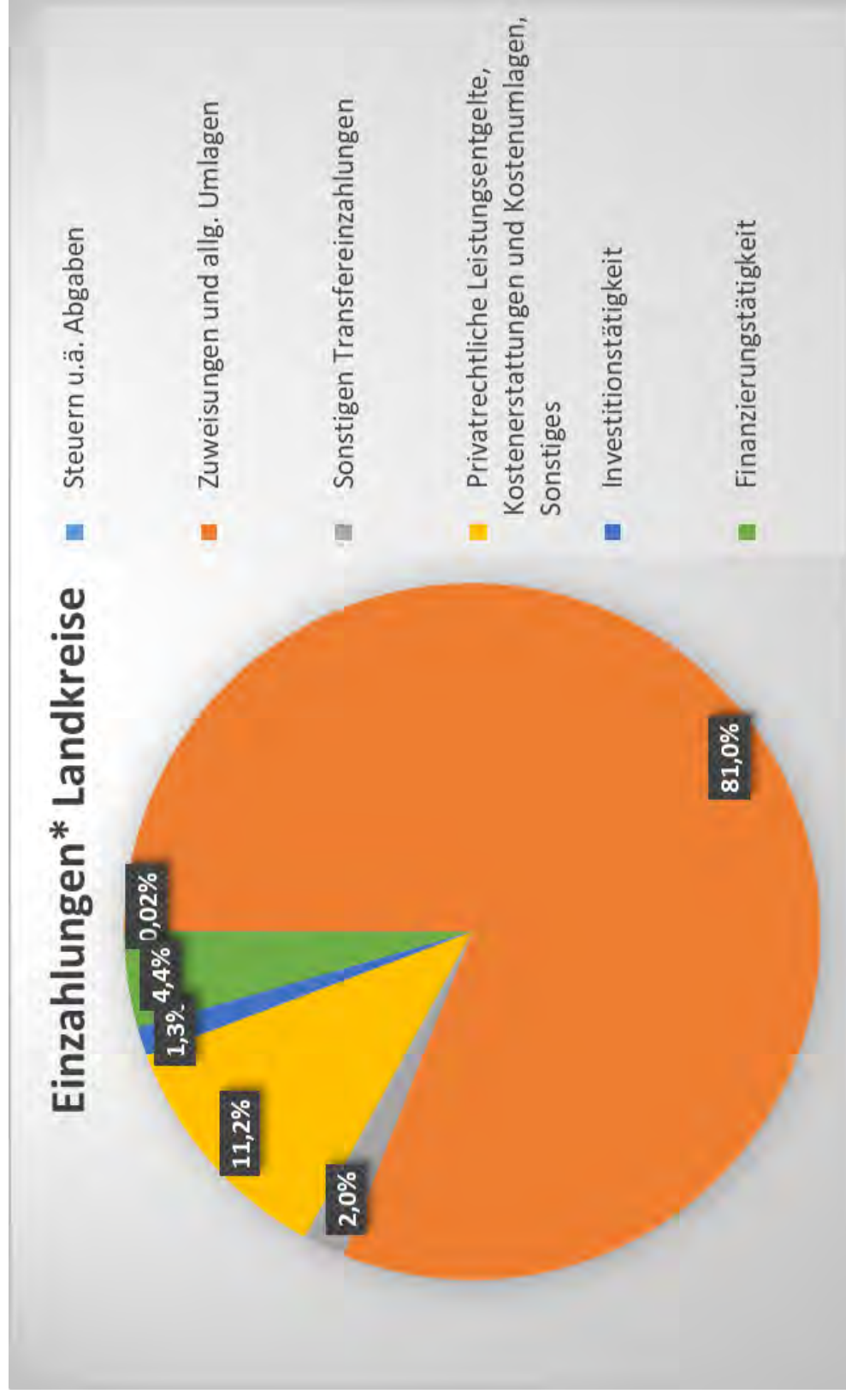
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



Kumulierte Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen von 2013-2021= **rd. 2,36 Mrd. Euro**

Analoge Betrachtung bei der Gewerbesteuer:
Kumulierte Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen von 2013-2021= **rd. 1,67 Mrd. Euro**

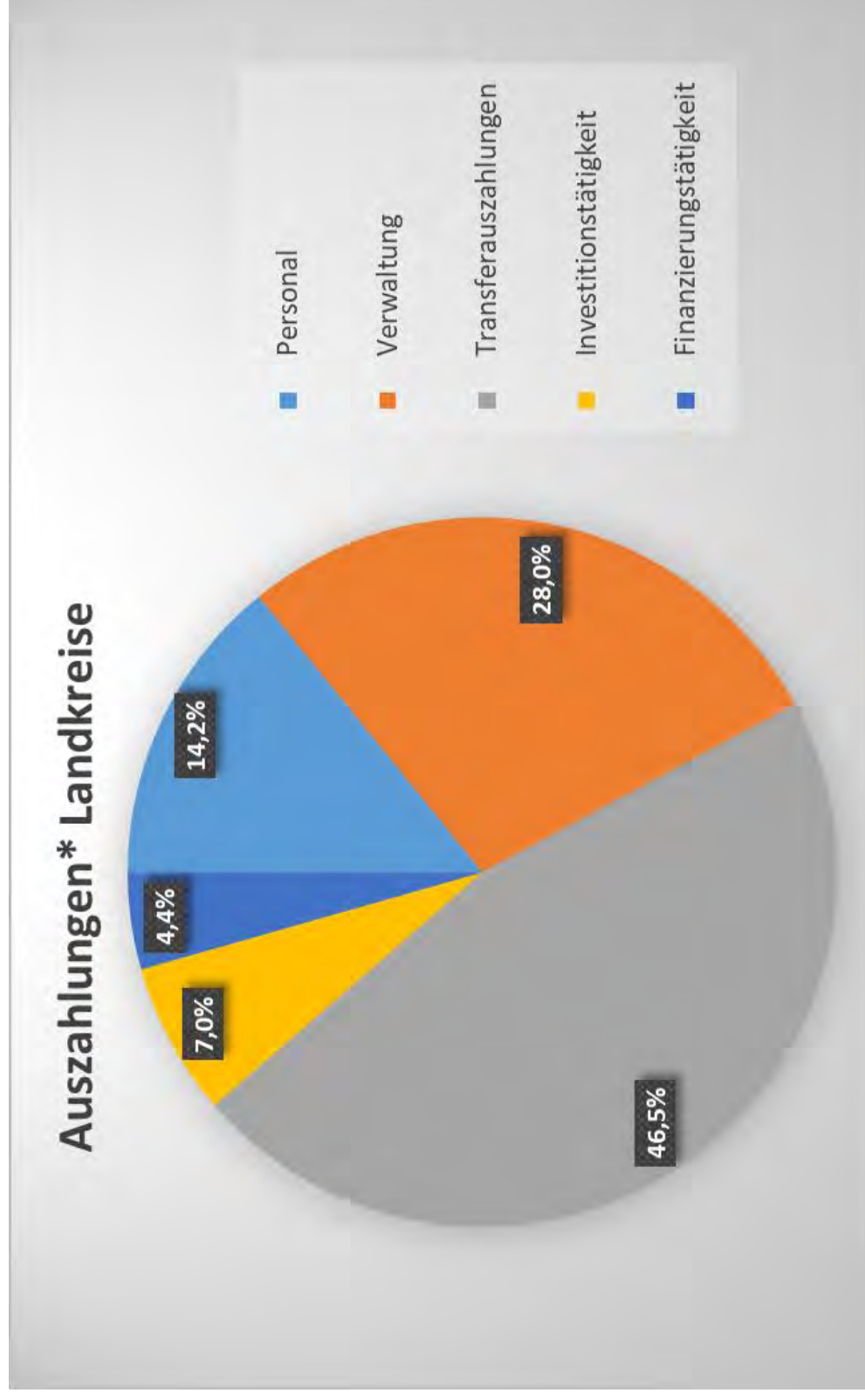
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* unbereinigte Einzahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

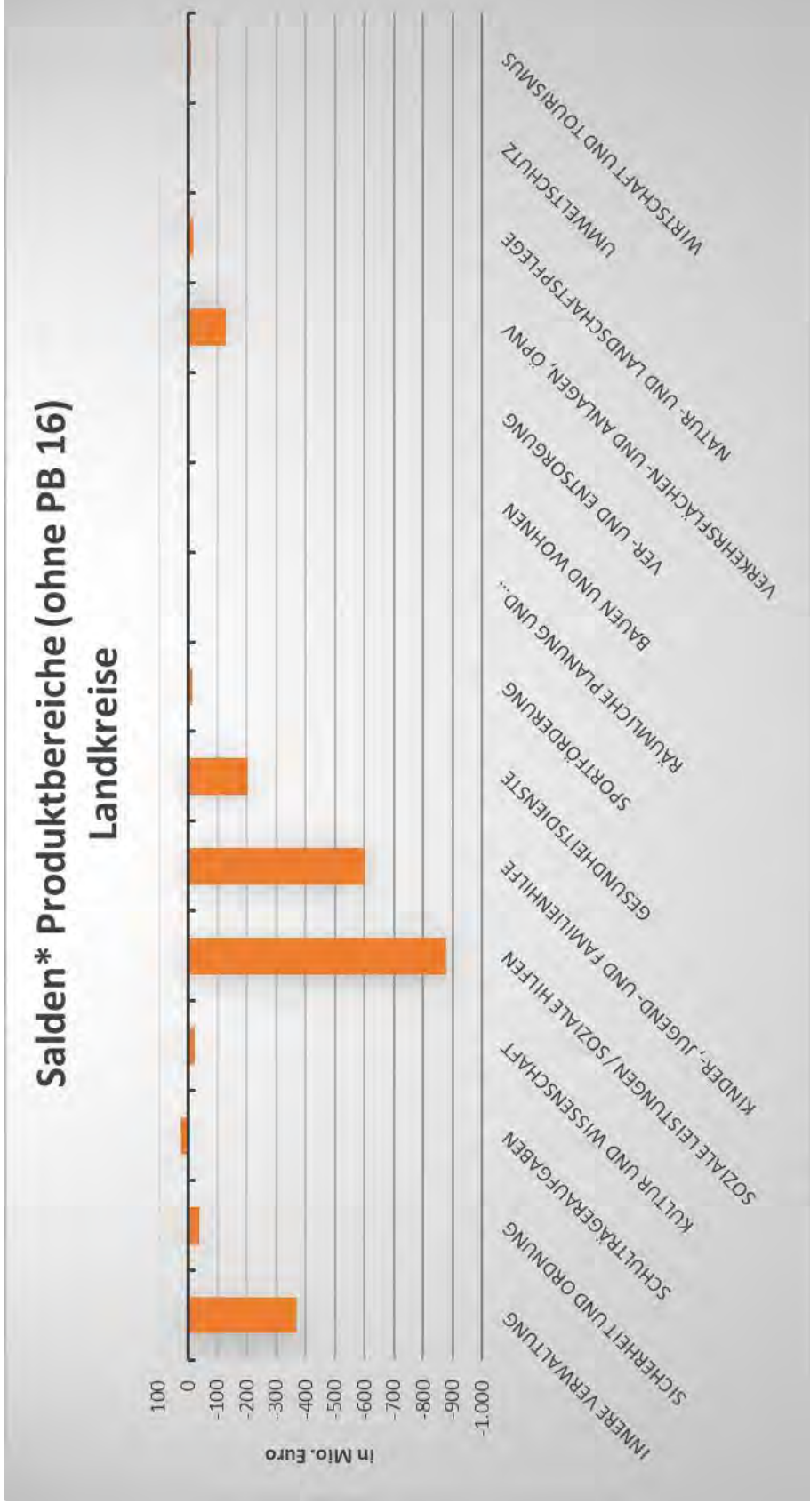
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* unbereinigte Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA

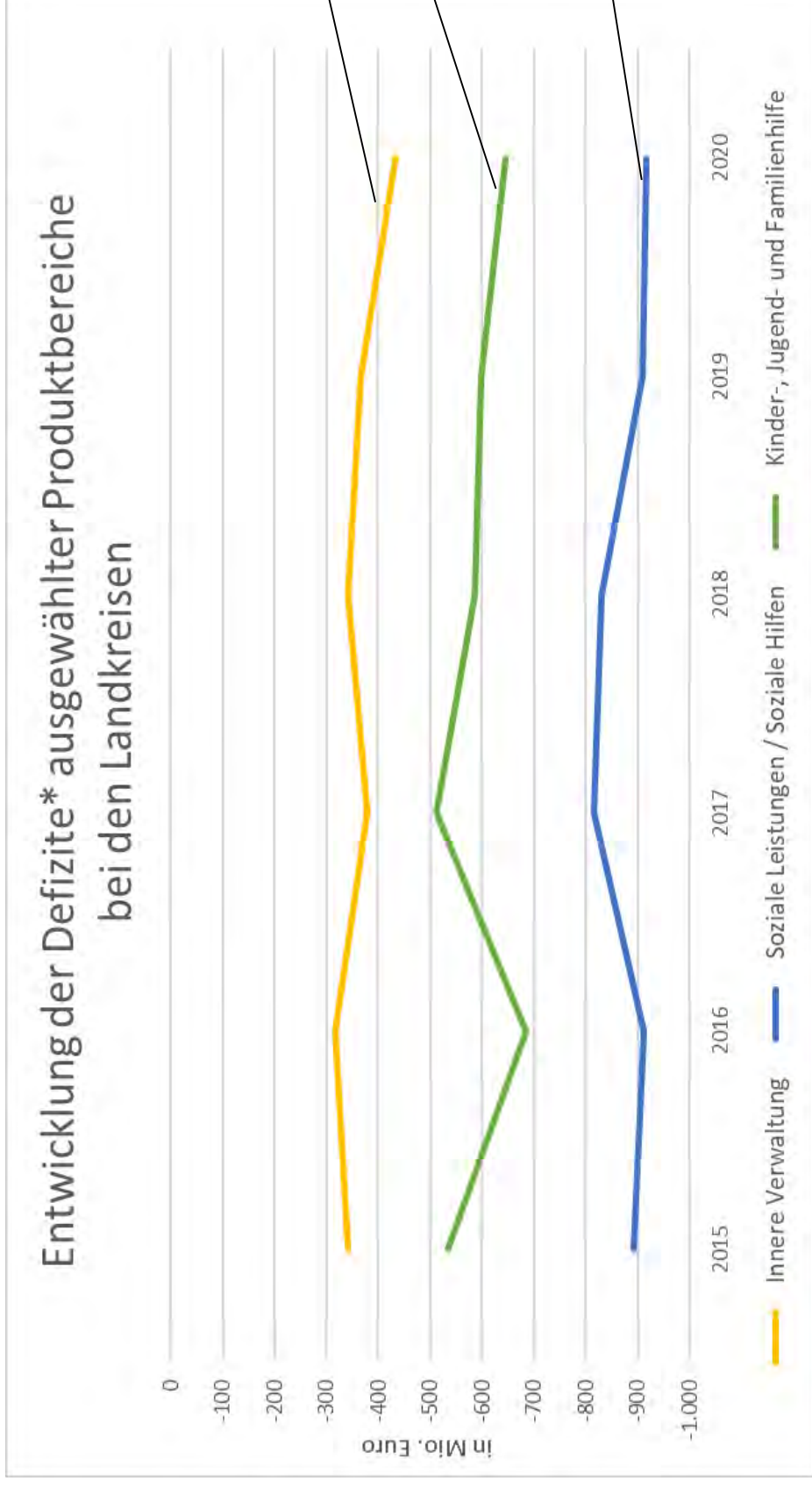


Überschuss im
Produktbereich 16
(Allgemeine Finanzwirtschaft):
2.499 Mio. Euro

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

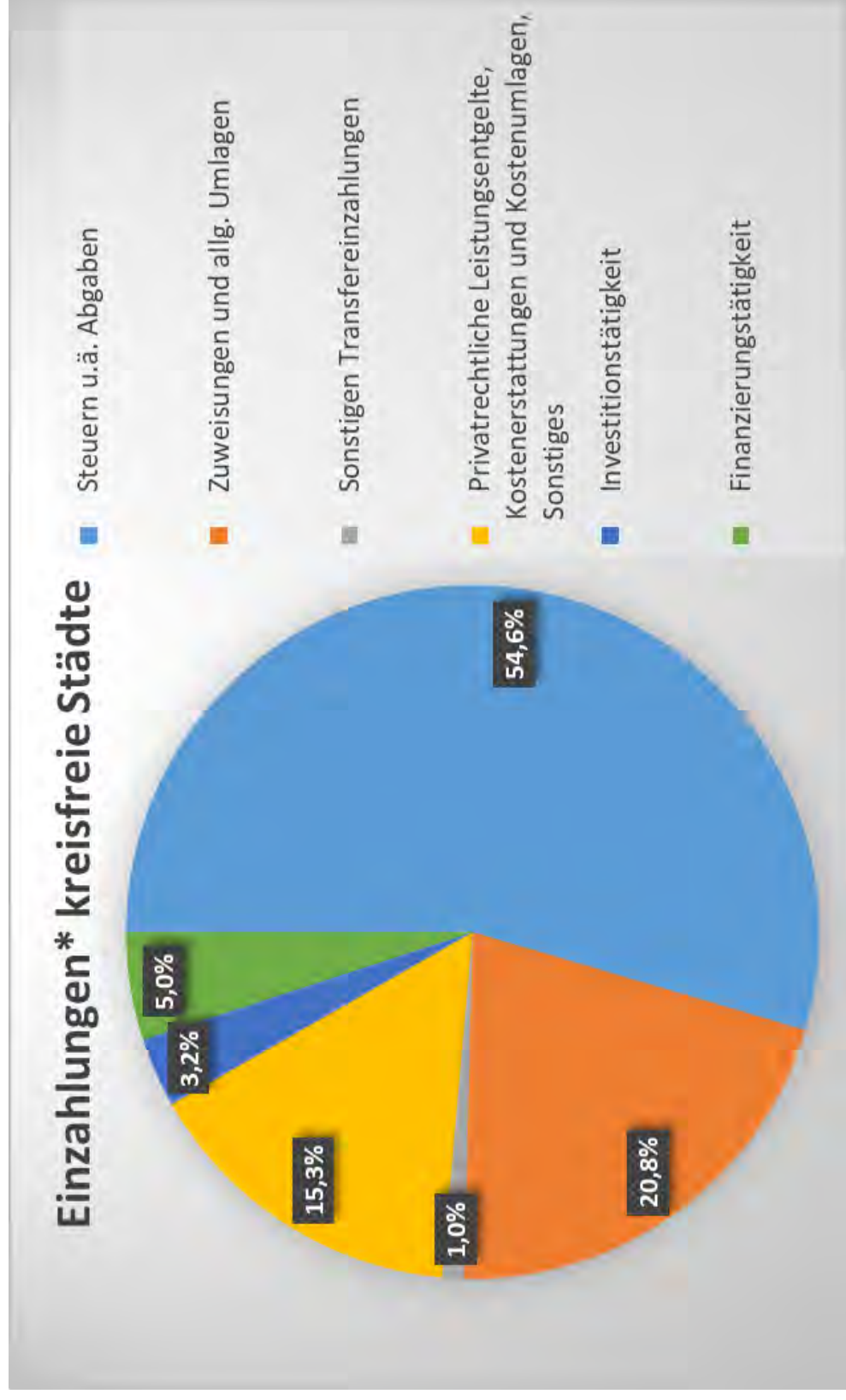
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik

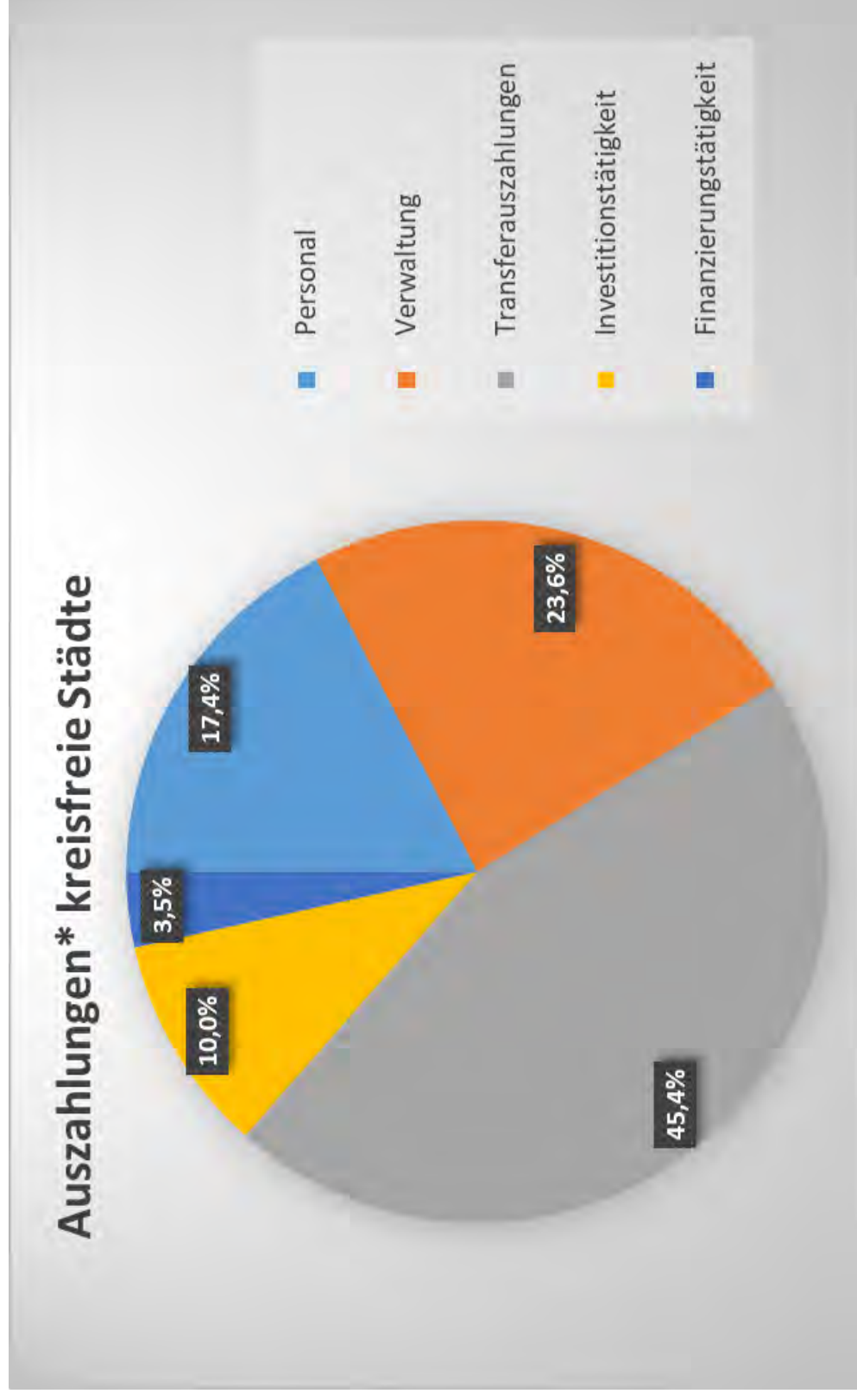
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* unbereinigte Einzahlungen gemäß der Jahresrechnungstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

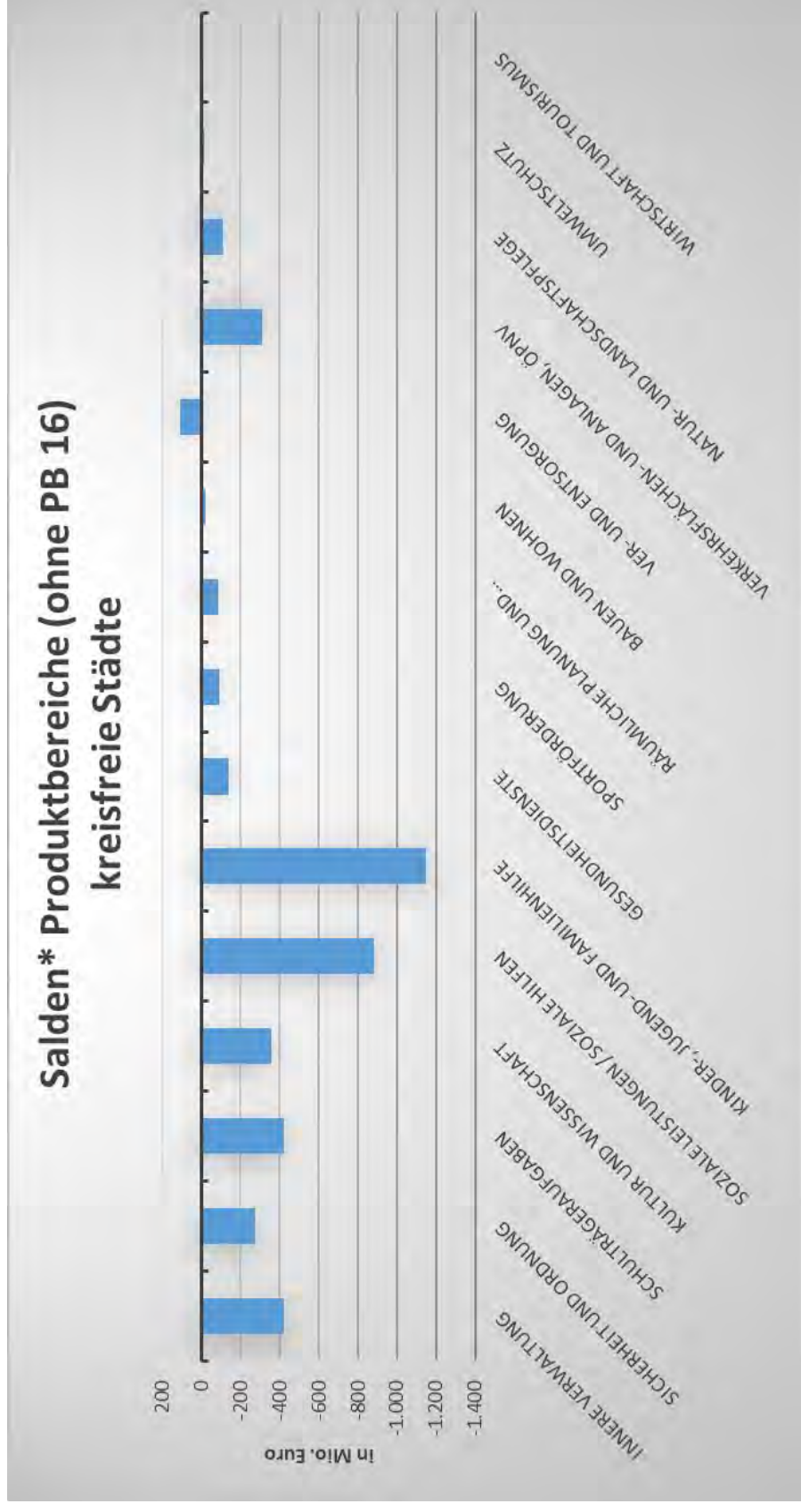
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* unbereinigte Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA

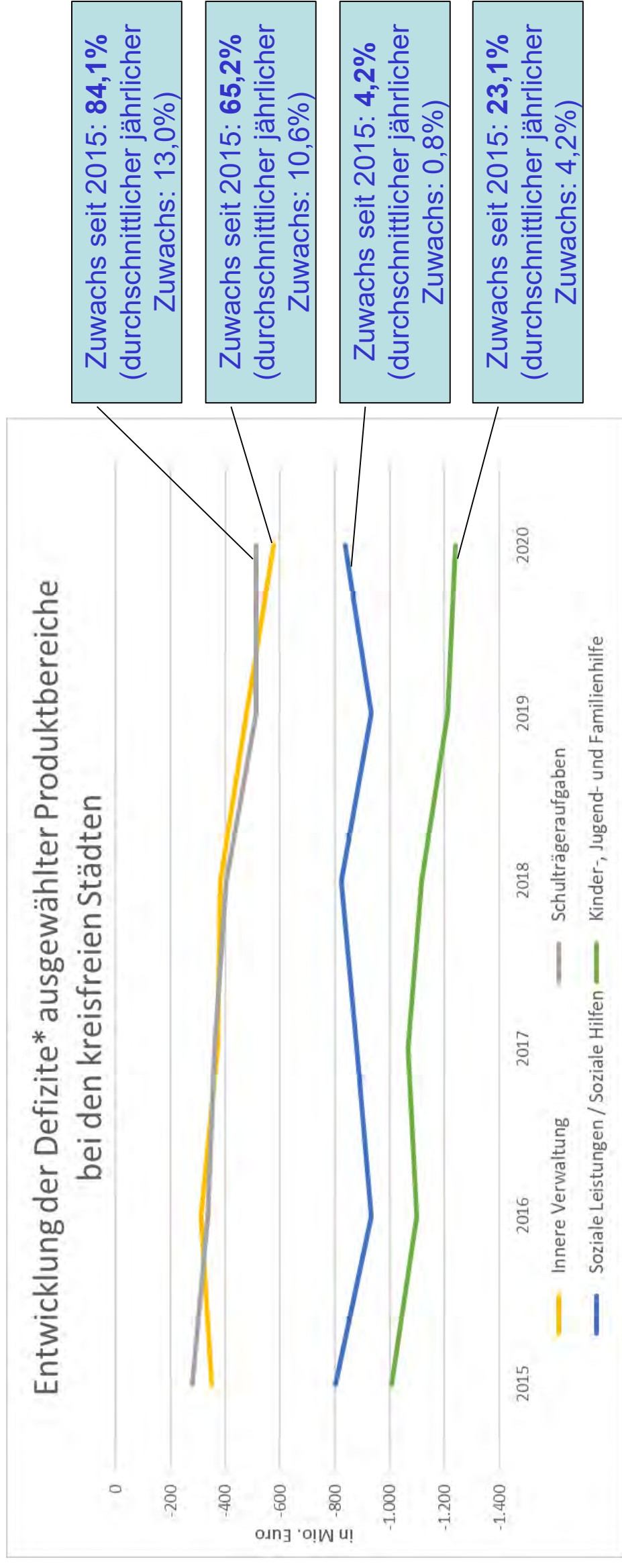


Überschuss im
Produktbereich 16
(Allgemeine Finanzwirtschaft):
4.227 Mio. Euro

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

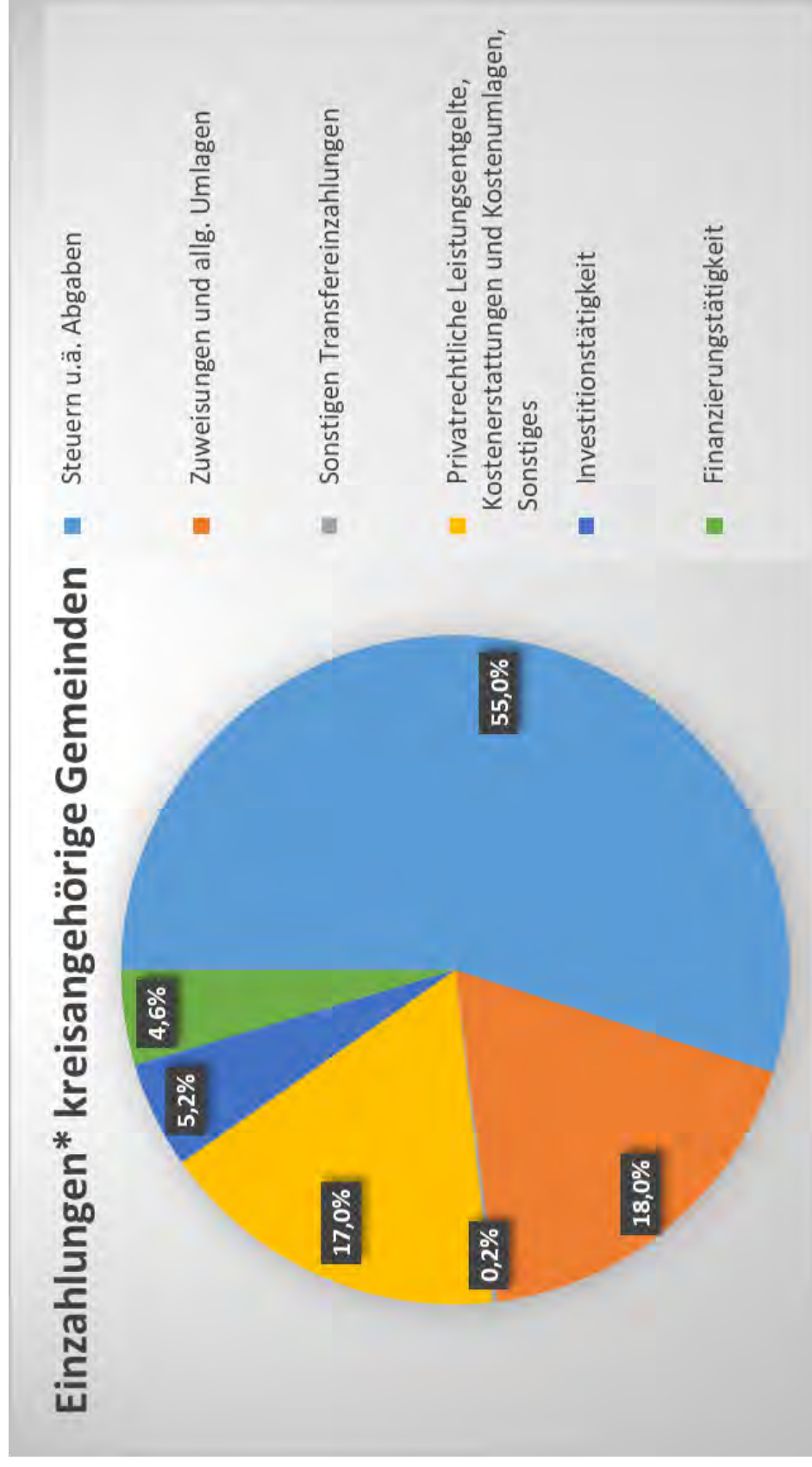
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



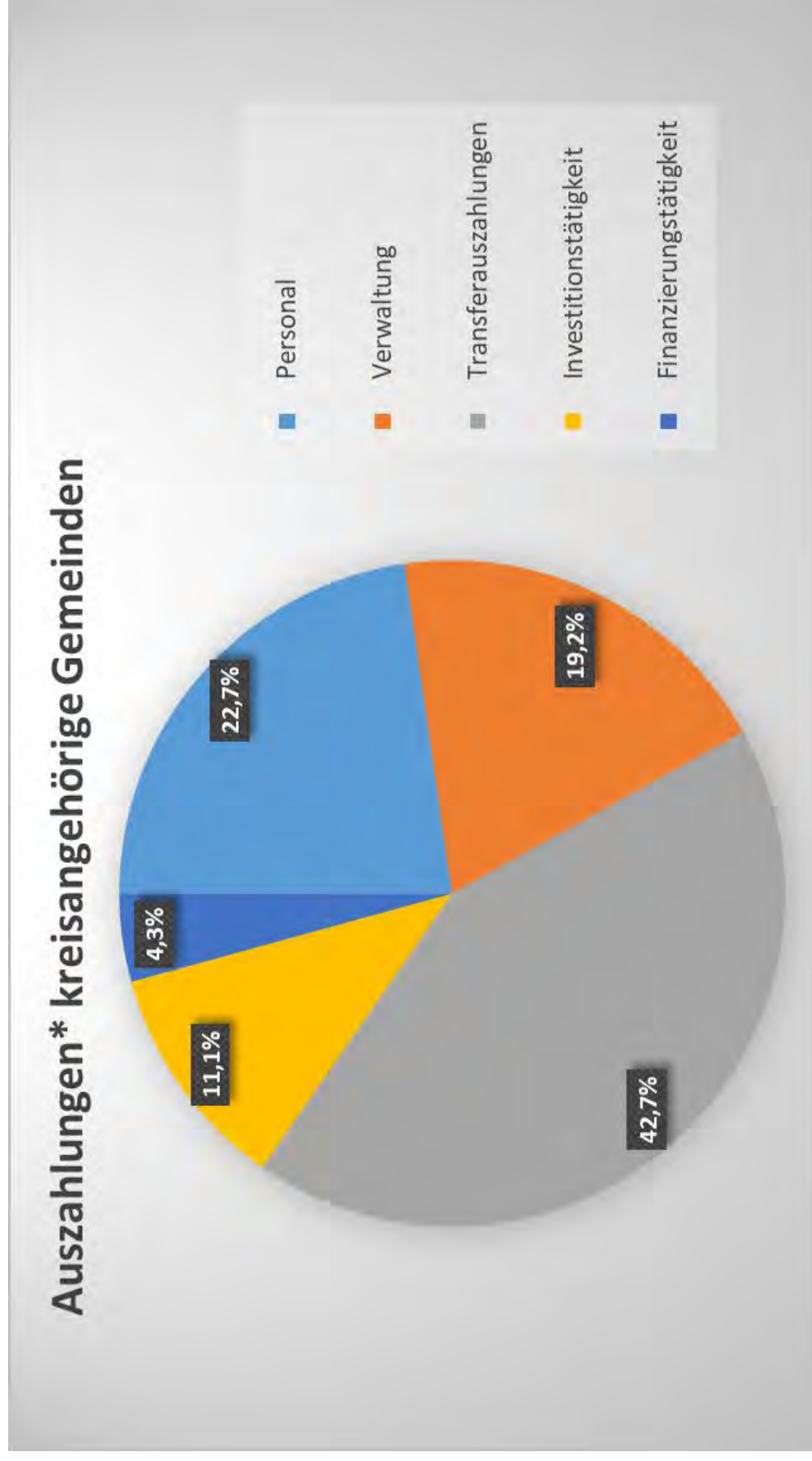
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik

4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



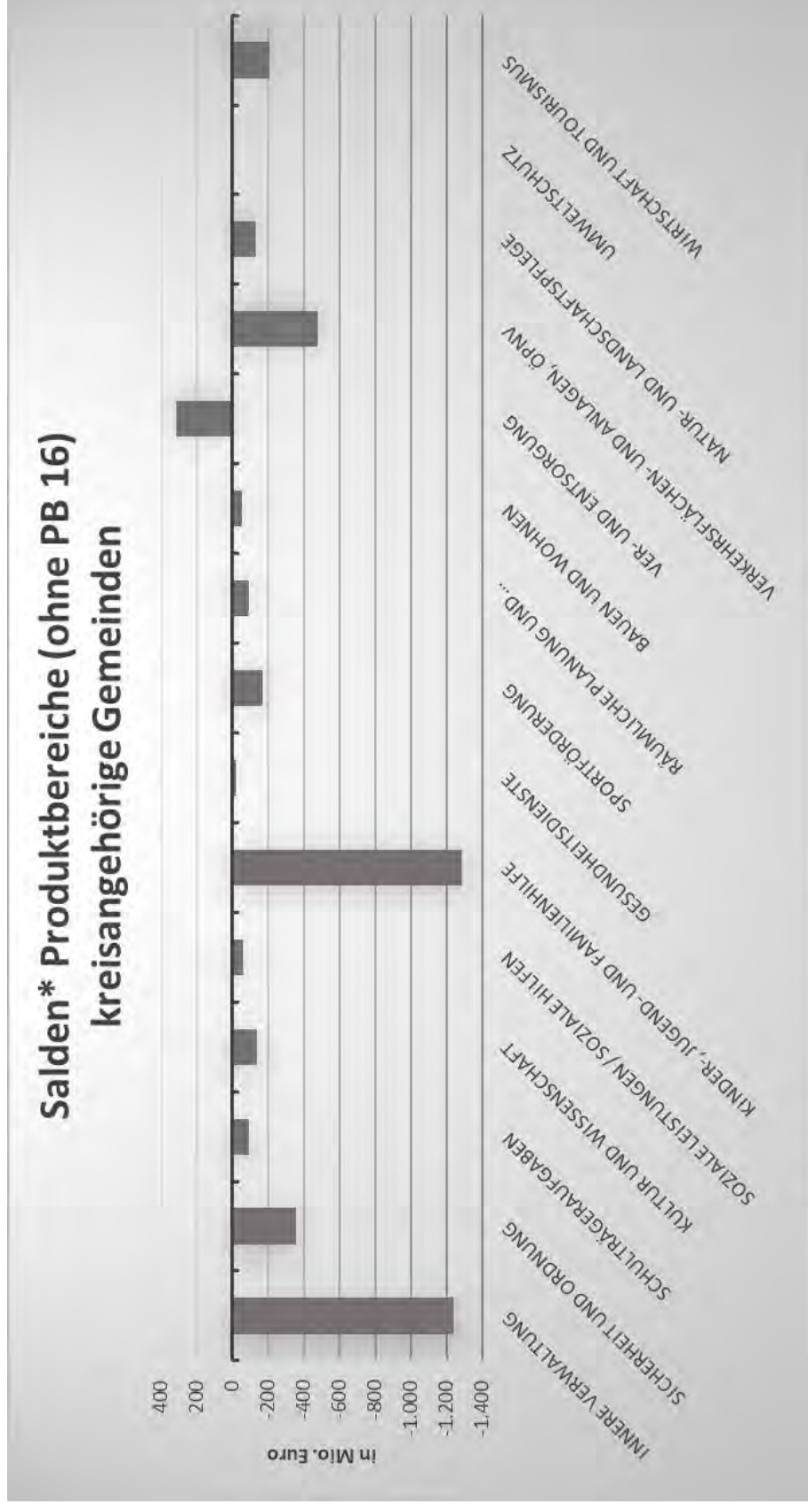
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* unbereinigte Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA

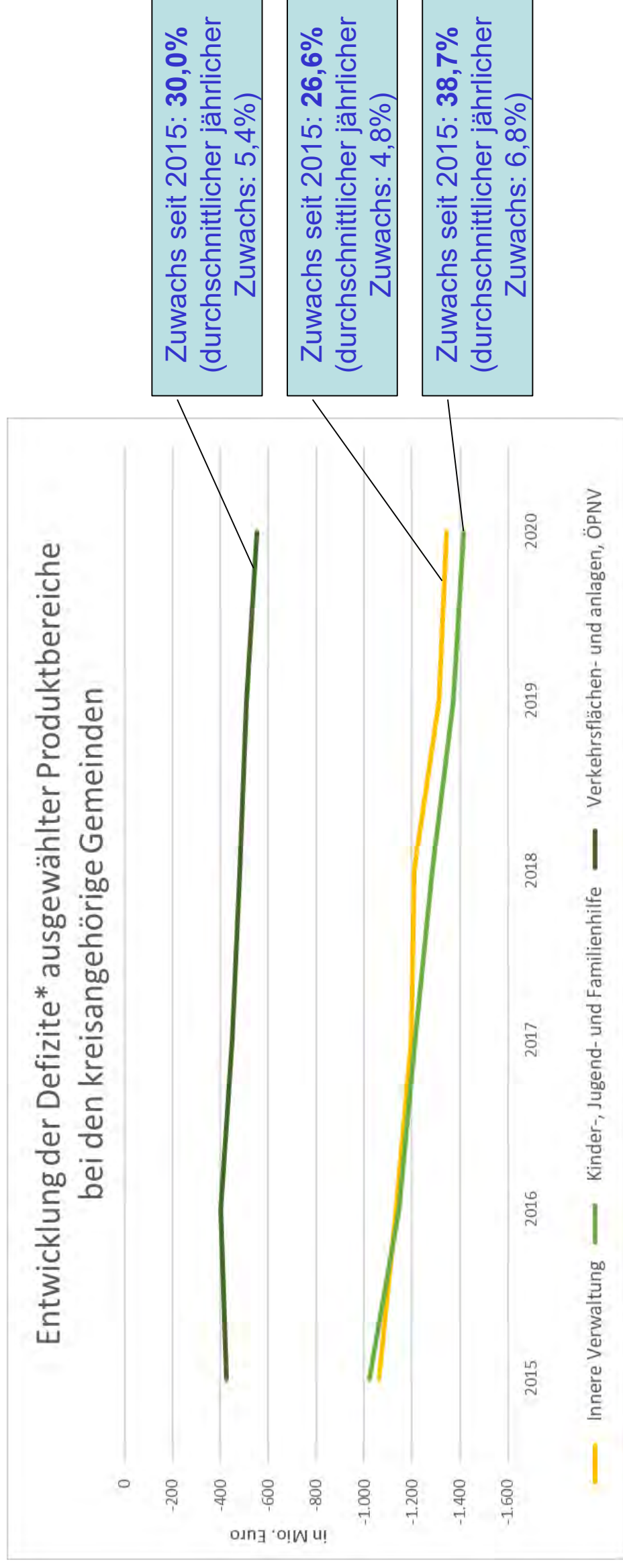


Überschuss im
Produktbereich 16
(Allgemeine Finanzwirtschaft):
4.428 Mio. Euro

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik im 5-Jahres-Durchschnitt (2016-2020)

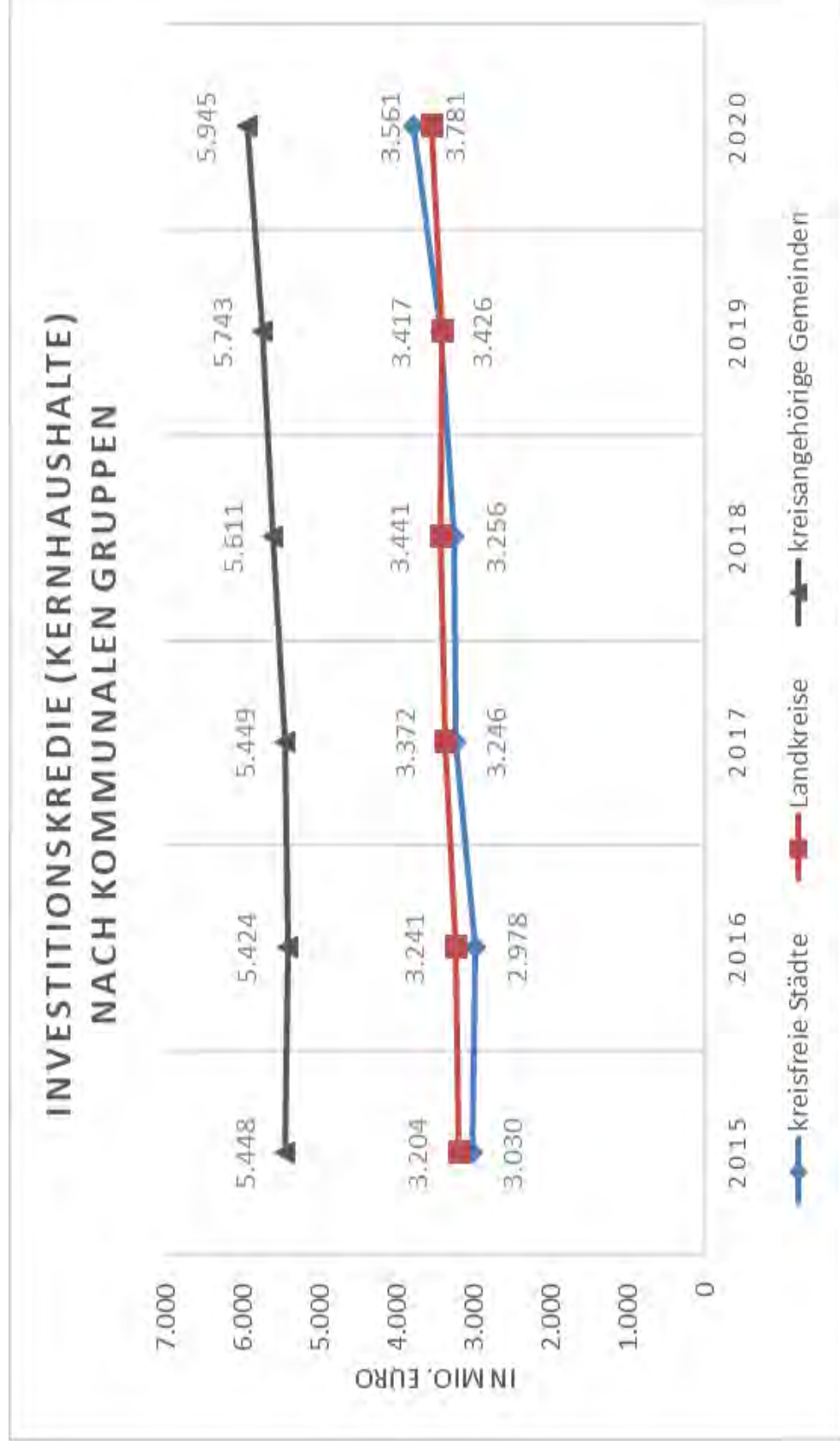
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



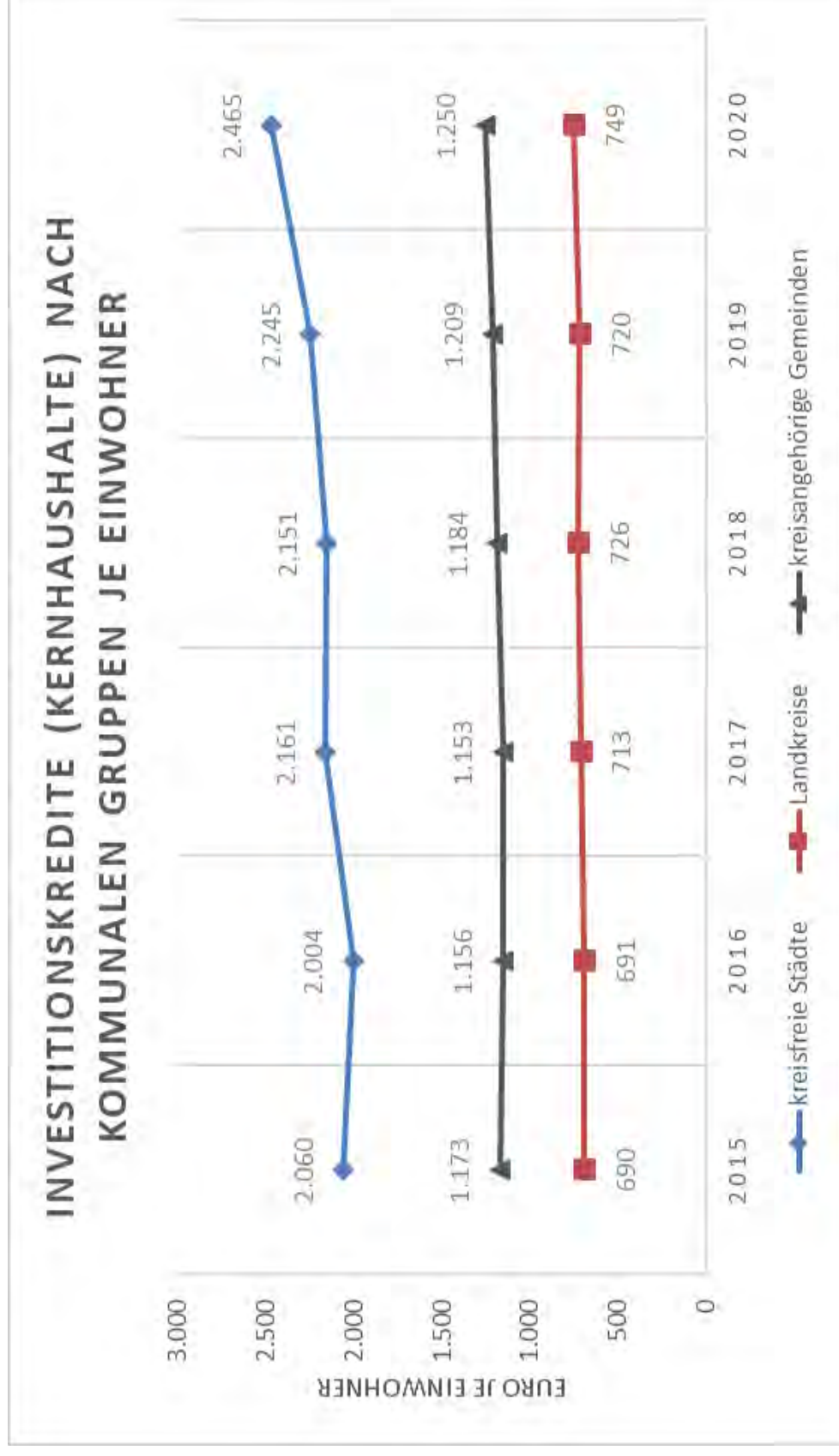
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

* Saldo aus den unbereinigten Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistik

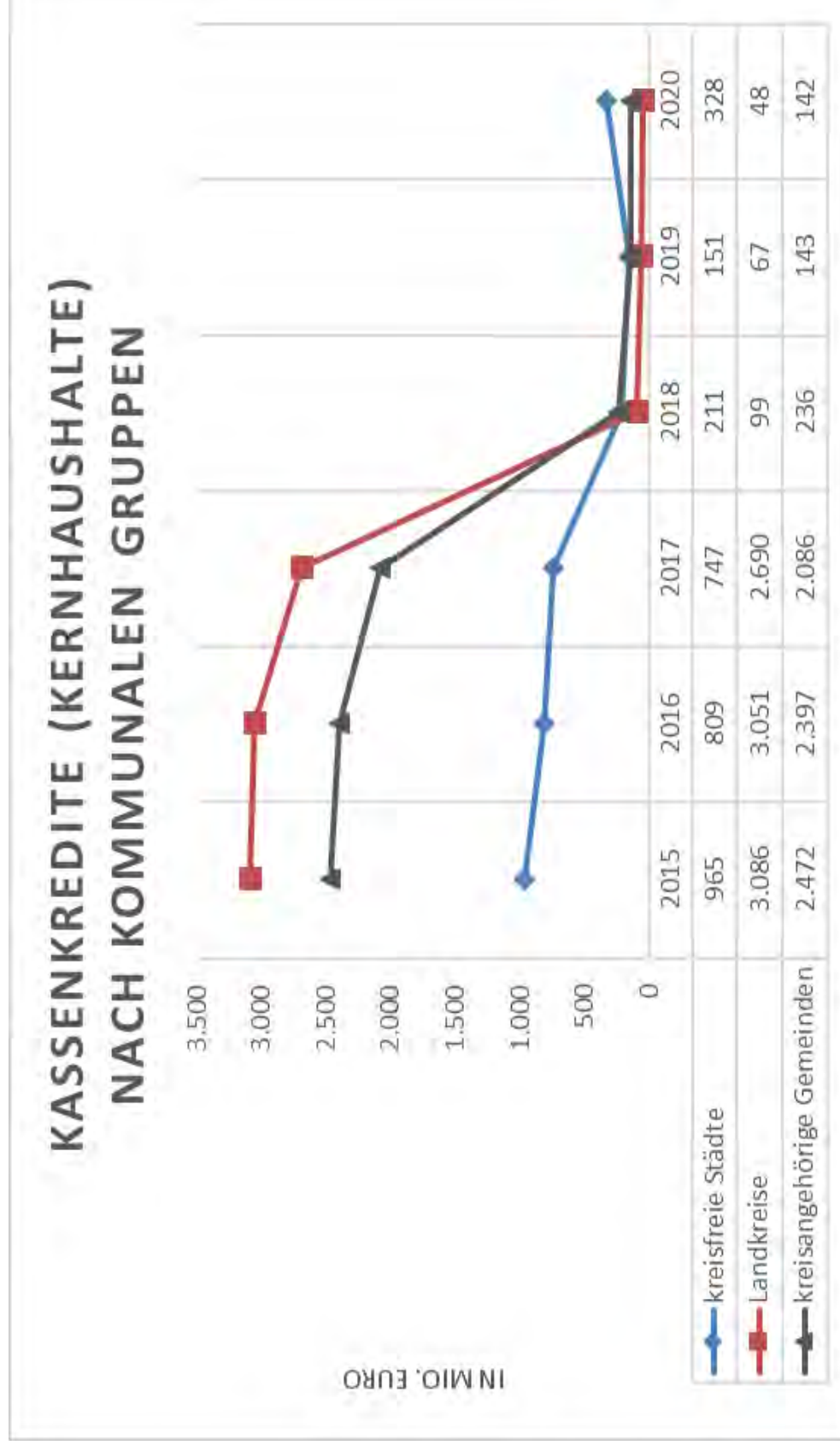
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA



4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA

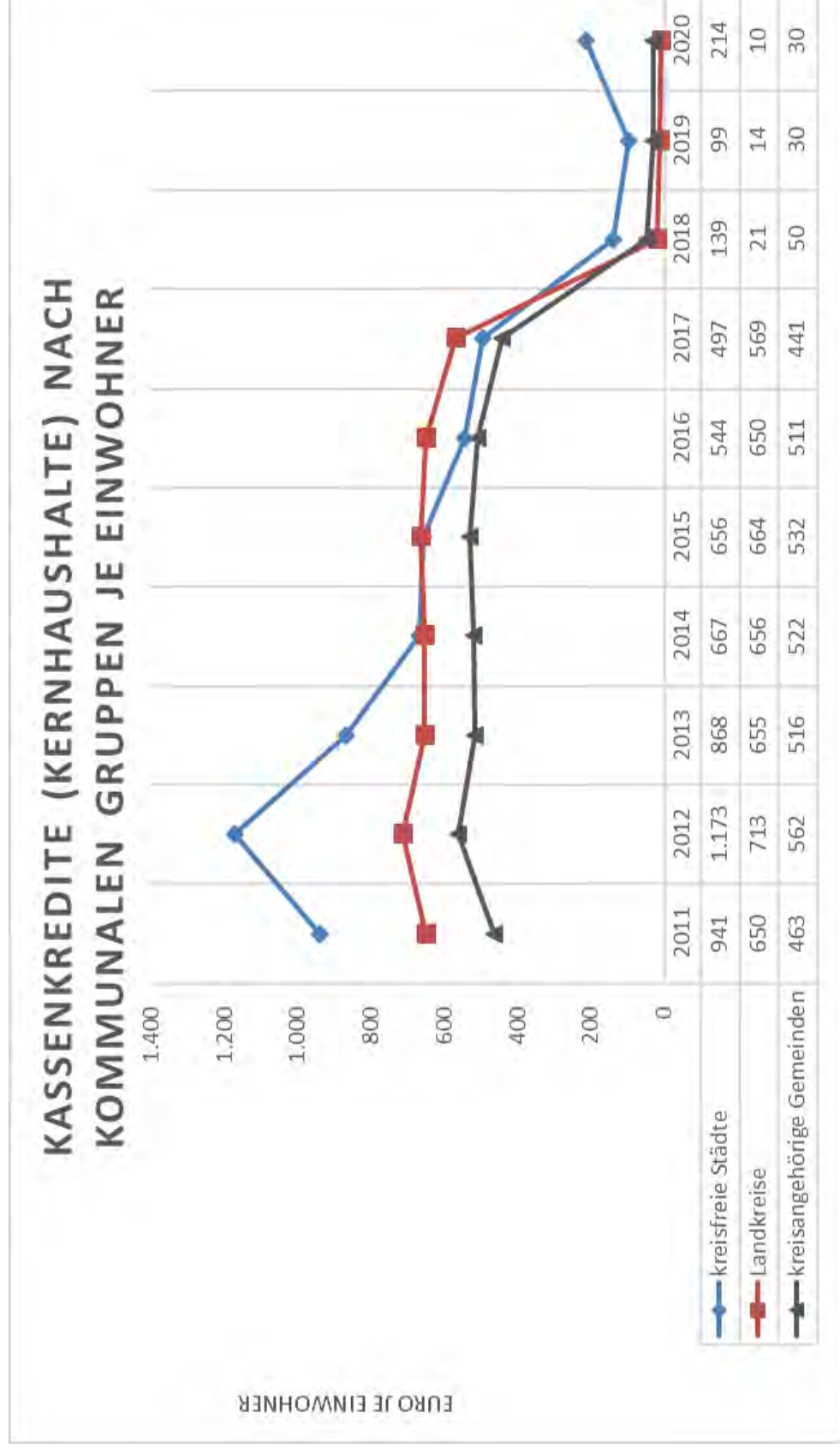


4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



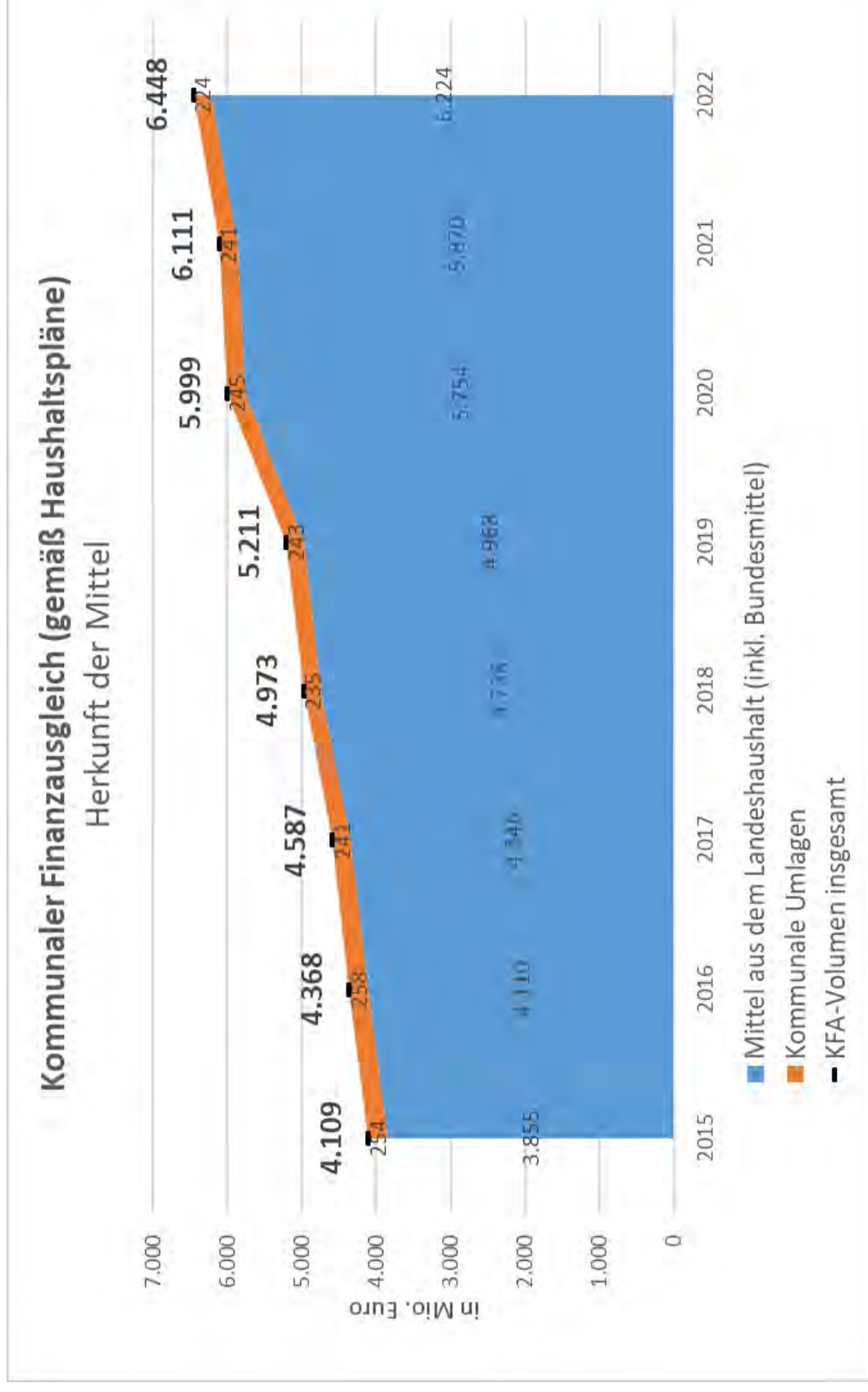
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA

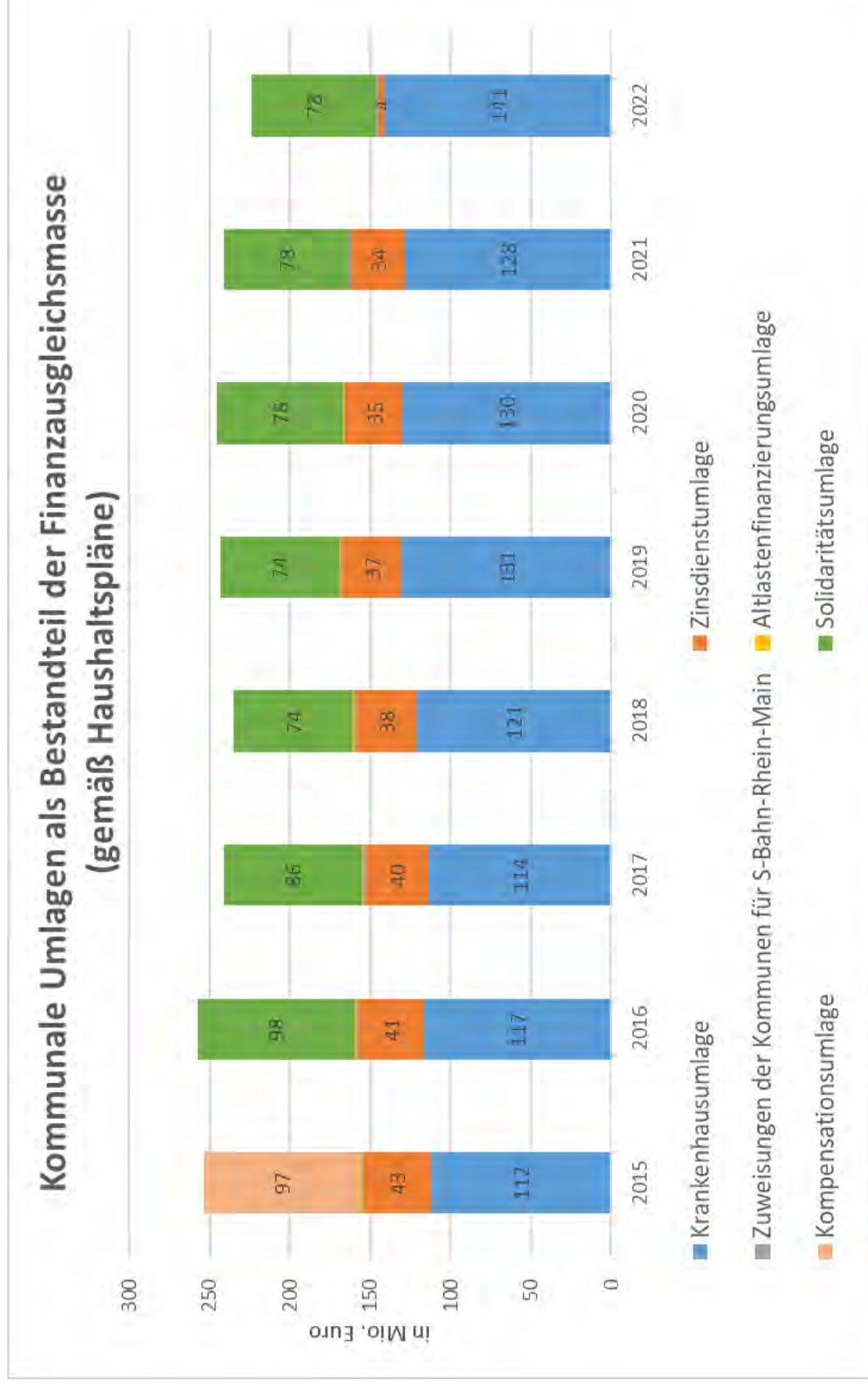


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Darstellung

4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



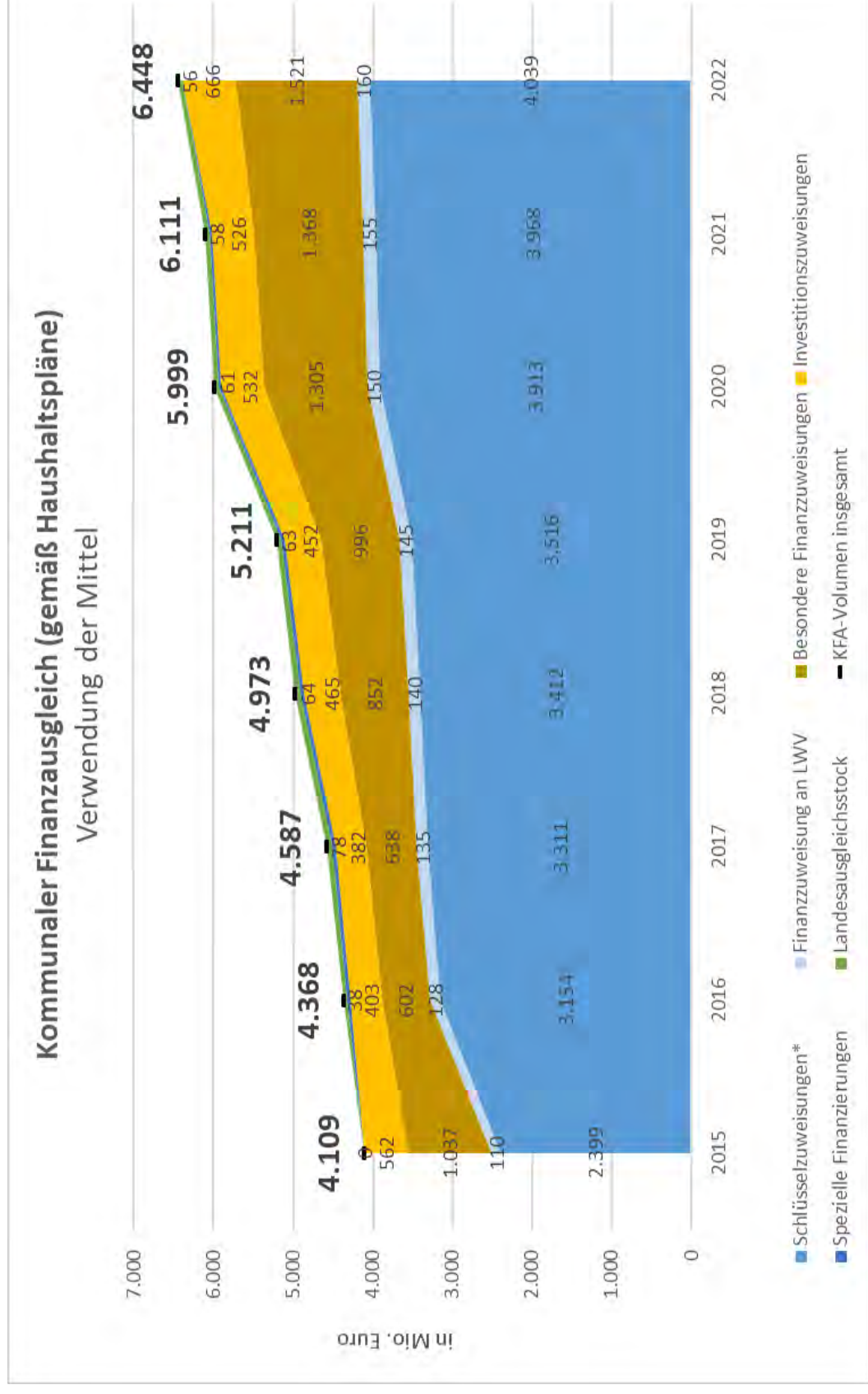
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Hinweis: Aufgrund des geringen Volumens werden die Beträge der Zuweisungen für S-Bahn-Rhein-Main und die Altlastenfinanzierungsumlage in der Grafik nicht ausgewiesen.

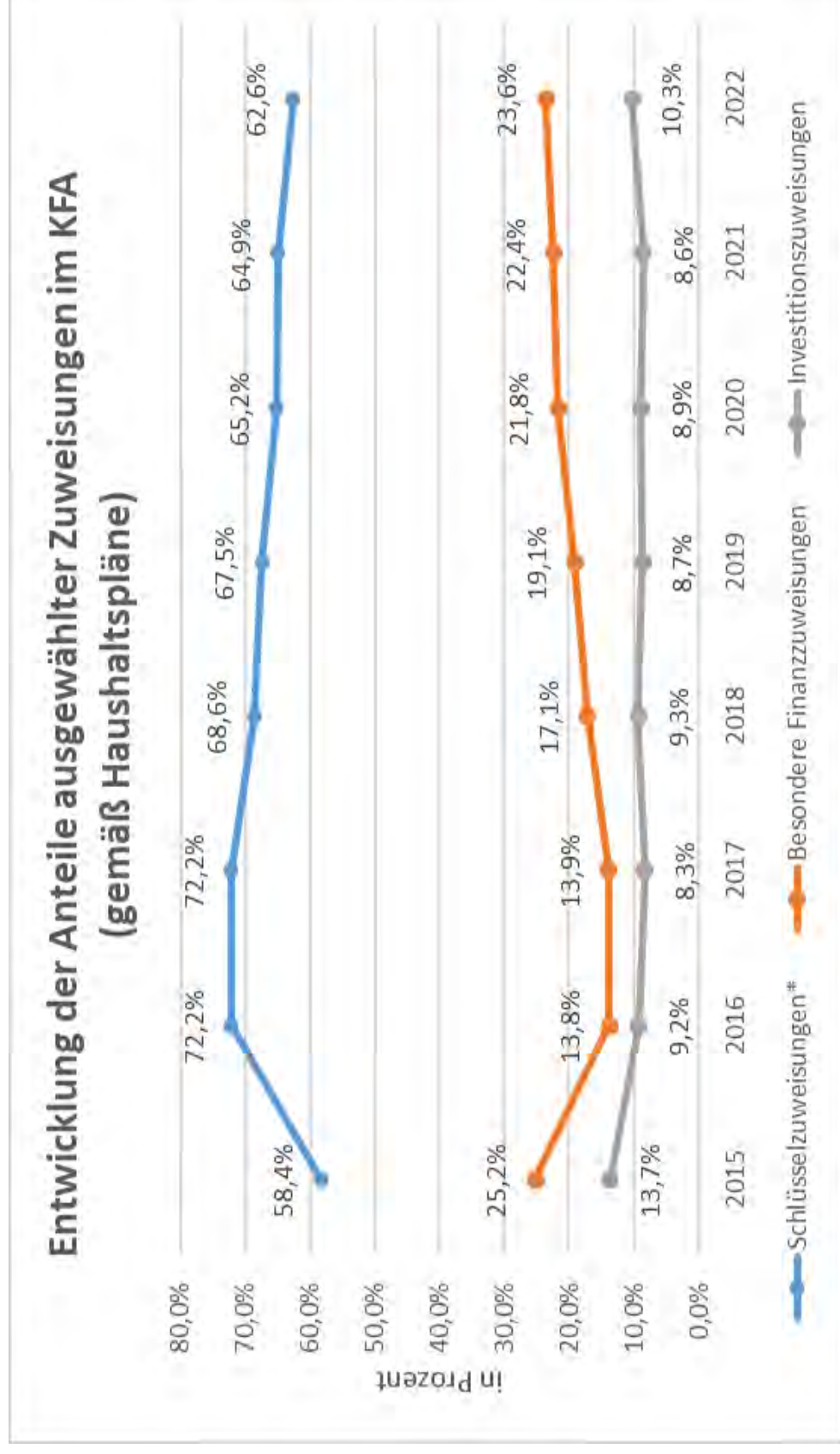
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

*Die Beträge aus dem Übergangsfonds (2016-2020) sind vollständig den Schlüsselzuweisungen zugerechnet worden.
Hinweis: Aufgrund des geringen Volumens werden die Gesamtbeträge der Speziellen Finanzierungen in der Grafik nicht ausgewiesen.

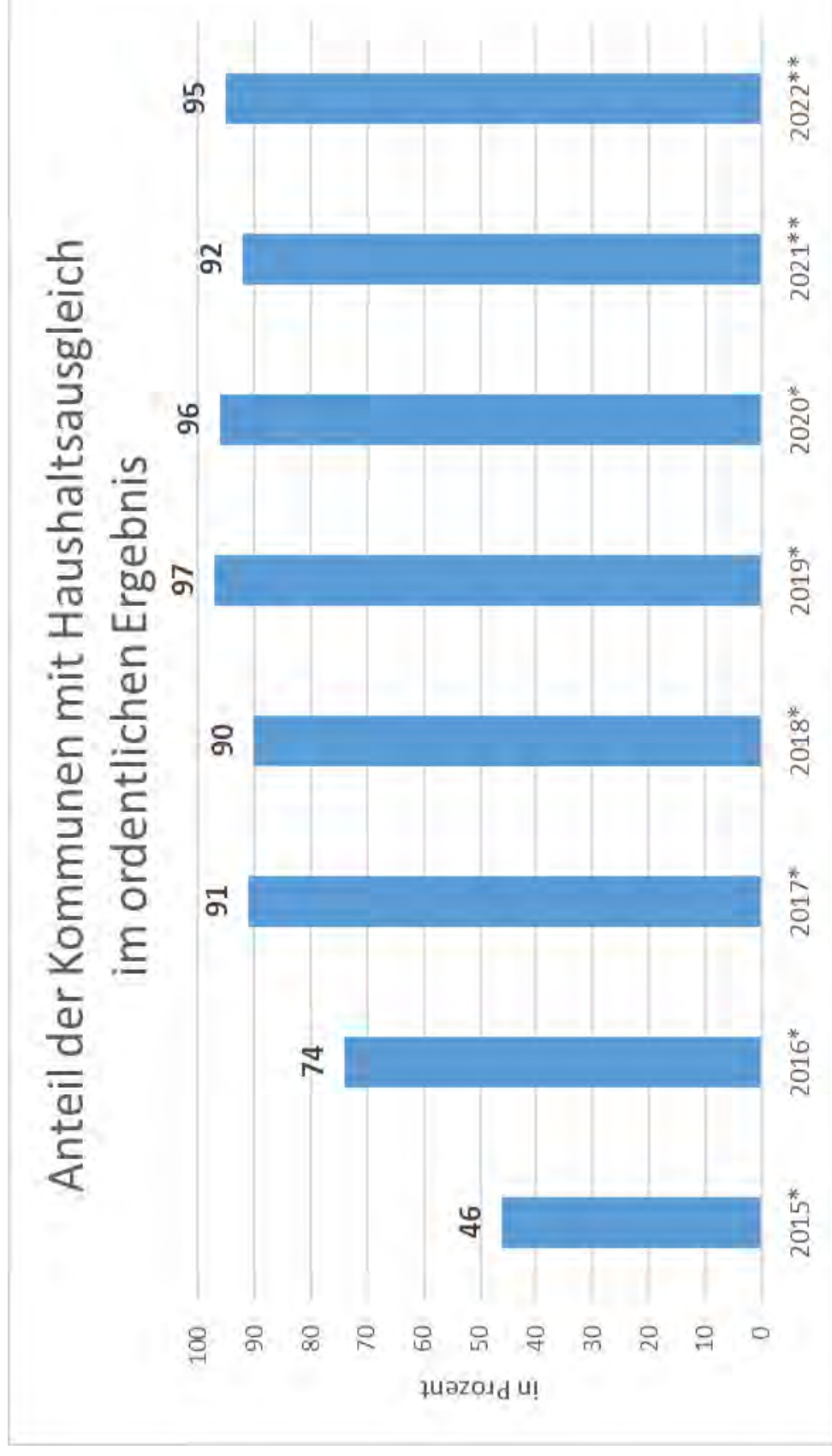
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

*Die Beträge aus dem Übergangsfonds (2016-2020) sind vollständig den Schlüsselzuweisungen zugerechnet worden.

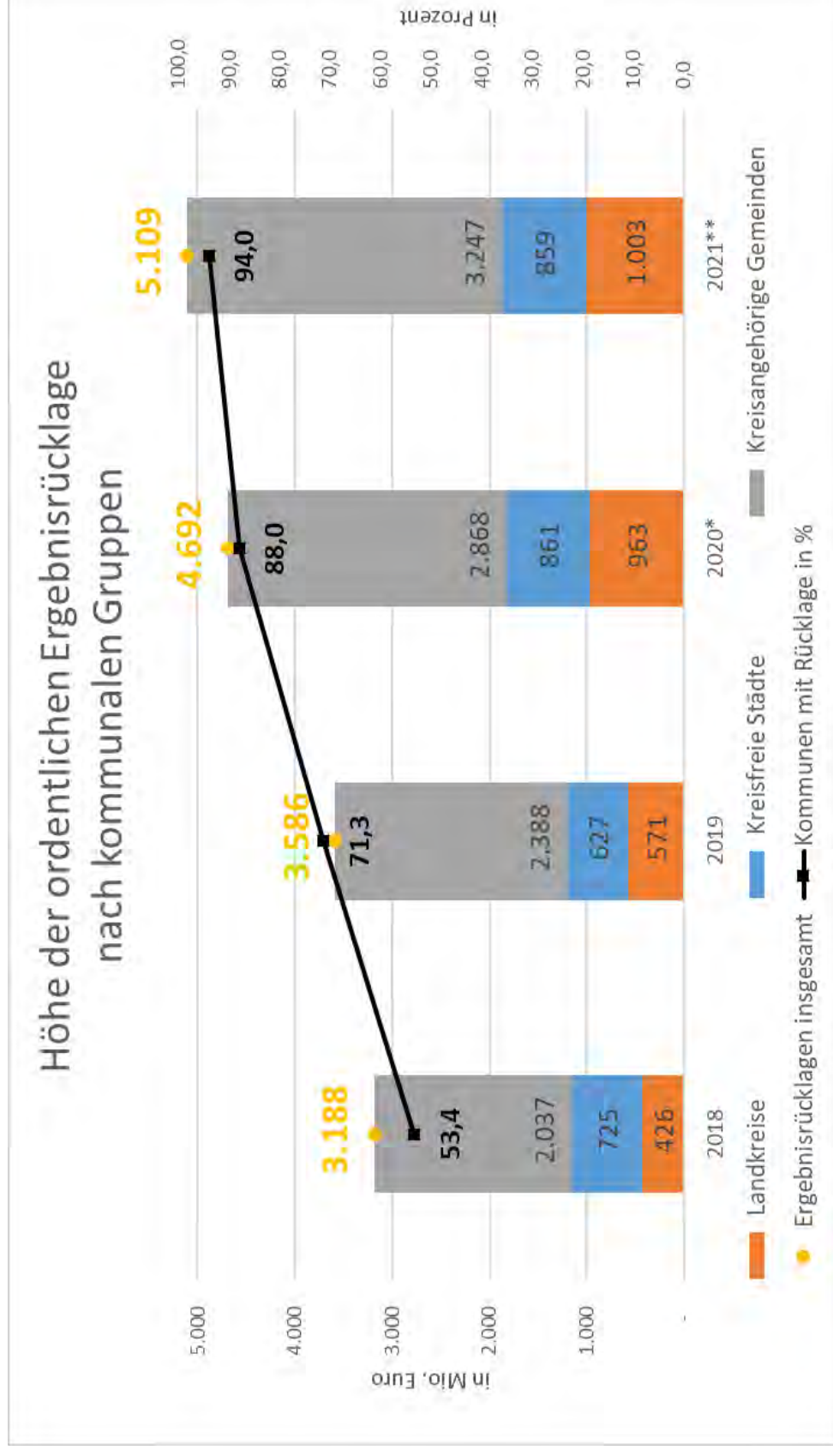
4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

* Ist-Werte gem. RP-Abfrage; ** Plan-Werte gem. Finanzstatusbericht aus Kommunal Data Hessen

4. Entwicklung der Kommunal финанzen inkl. KFA



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport; Kommunal Data Hessen – Finanzstatusberichte
 * 3,8% der FSB fehlen; ** 13,1% der FSB fehlen

4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA

Fazit / Einschätzung aus Sicht des Landes

- Insgesamt hat sich die Finanzsituation der Kommunen in den zurückliegenden Jahren verbessert
- trotz zu bewältigender Krisen, wie z.B. die Corona-Virus-Pandemie, relativ stabile Gesamtsituation
- Zusammenspiel aus Eigenanstrengungen der Kommunen und Unterstützungsmaßnahmen des Landes
- Defizitanstieg bei gruppenspezifischen Aufgabenschwerpunkten (z.B. Innere Verwaltung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) → Entwicklung sollte weiter beobachtet werden

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
3. Entwicklung der Landesfinanzen
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
- 5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation**
6. Verschiedenes

5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation

- Gutachtertätigkeit erscheint für die Evaluation erforderlich
- keine globale Betrachtung des KFA, sondern punktuelle Themenschwerpunkte
- Themenschwerpunkte werden (überwiegend) im Verlauf der Evaluation identifiziert
- bereits erkannter Themenschwerpunkt:
 - Ermäßigungssatz bei den Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte
- nach Möglichkeit nicht mehrere Finanzwissenschaftler, sondern nur einen
- Vorschlag:
 - Gemeinsame Identifizierung potenzieller Gutachter
 - Land trägt die Kosten der Gutachtertätigkeit
- darüber hinaus ist eine juristische Begutachtung am Ende der Evaluation vorgesehen

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022
3. Entwicklung der Landesfinanzen
4. Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA
5. Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes

- Themen der Kommunalen Spitzenverbände?
- nächste AG-Sitzung:
 - Termin: (geplantes Zeitfenster Juli/August 2022)
 - Geplante Agenda: Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

5. Sitzung der Arbeitsgruppe am 21. Juli 2022

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
3. Statistik
4. Pflichtaufgabenkatalog
5. Pflichtigkeitsklassifikationen
6. Verschiedenes

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
3. Statistik
4. Pflichtaufgabenkatalog
5. Pflichtigkeitsklassifikationen
6. Verschiedenes

Agenda

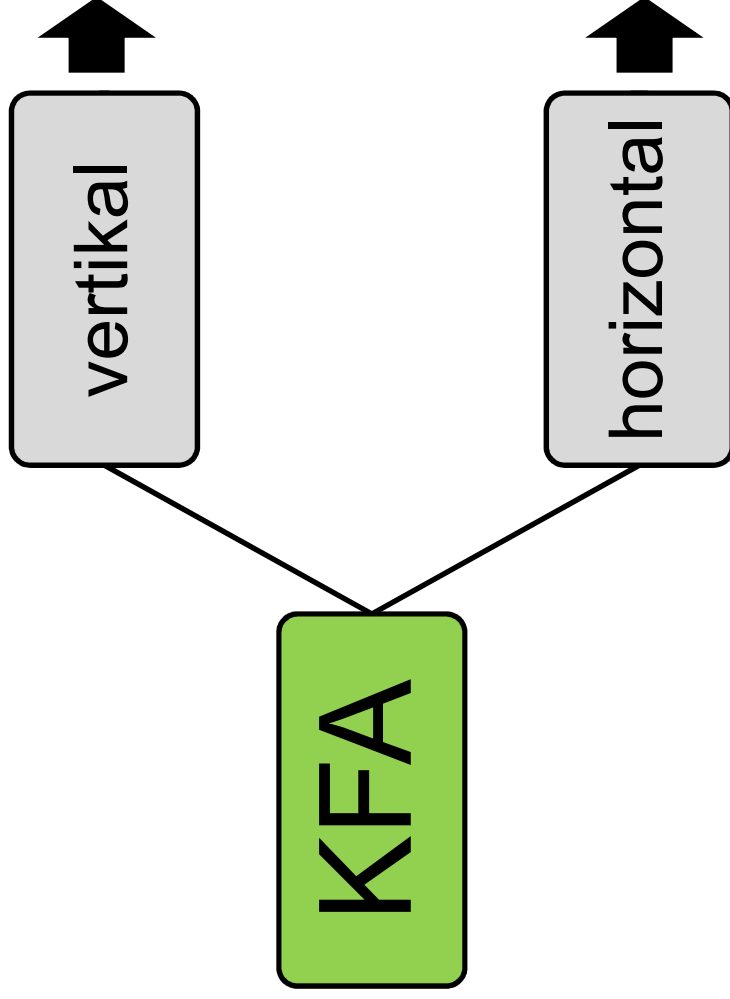
1. Begrüßung
- 2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022**
3. Statistik
4. Pflichtaufgabenkatalog
5. Pflichtigkeitsklassifikationen
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
- 3. Statistik**
4. Pflichtaufgabenkatalog
5. Pflichtigkeitsklassifikationen
6. Verschiedenes

3. Statistik

KFA-spezifische Anforderungen



Ziel: Aufgabengerechte
Bedarfsermittlung

Anforderungen an Statistik:
Aufgabenbezogene Ein- und
Auszahlungen (vollständig und
qualitätsgesichert)

Ziel: Verteilung der
Schlüsselzuweisungen (auf der
Basis von Steuerkraft und
Einwohner)

Anforderungen an Statistik:
möglichst aktuelle Daten zu
Steuereinnahmen und
Hebesätzen (vollständig und
qualitätsgesichert)

3. Statistik

Eigenschaften ausgewählter Statistiken

Vierteljährliche
Kassen-
ergebnisse
(GFK)



amtliche Statistik



relativ aktuelle Daten



Nur geringfügige Differenzierung nach Aufgabenbereichen



nur Ein- und Auszahlungen

Rechnungs-
ergebnisse
(JR)



amtliche Statistik



Differenzierung nach Aufgabenbereichen (finanzstatistischer
Produktrahmen)



Ein- und Auszahlungen (finanzstatistischer Kontenrahmen)



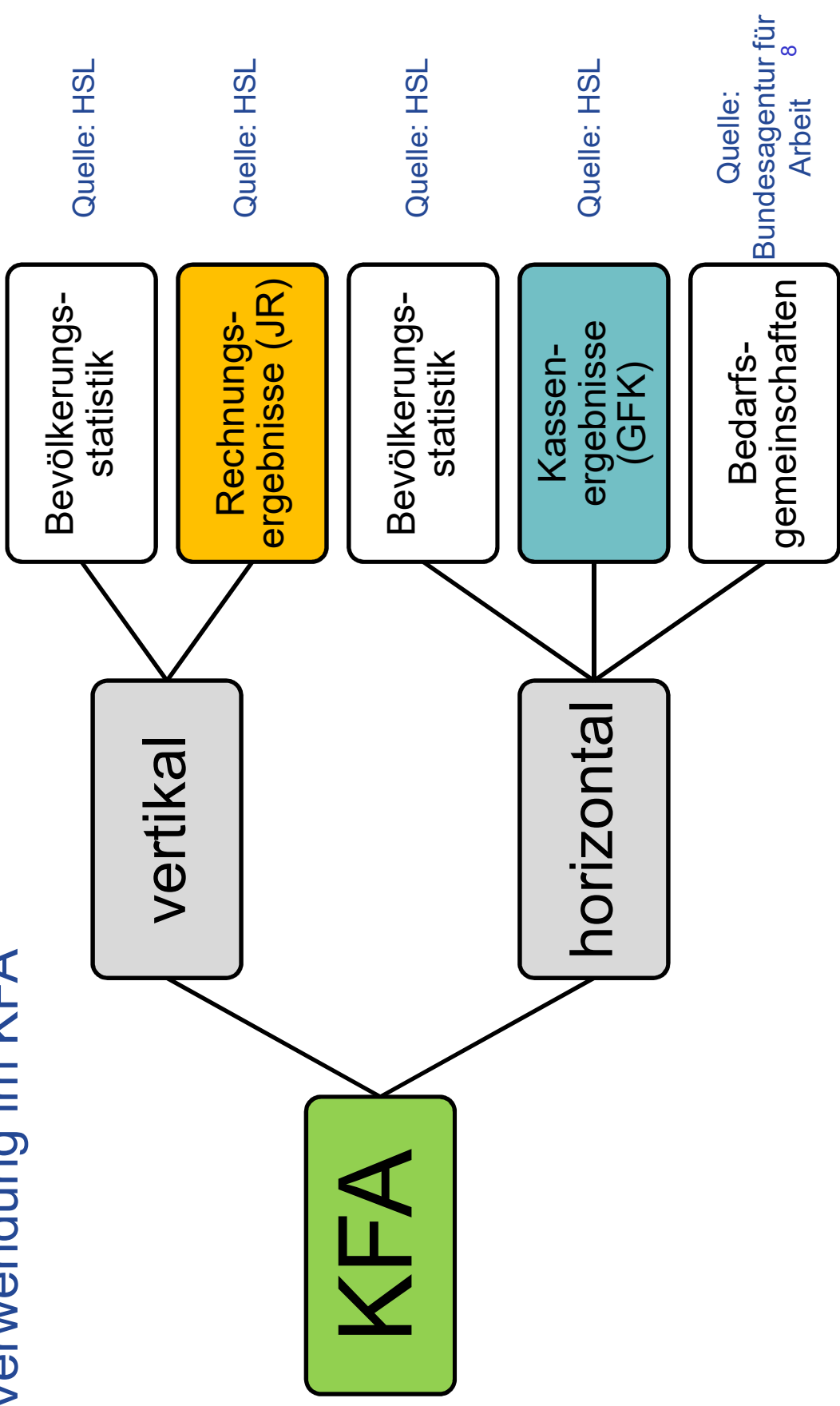
nur Ein- und Auszahlungen



relativ „alte“ Daten

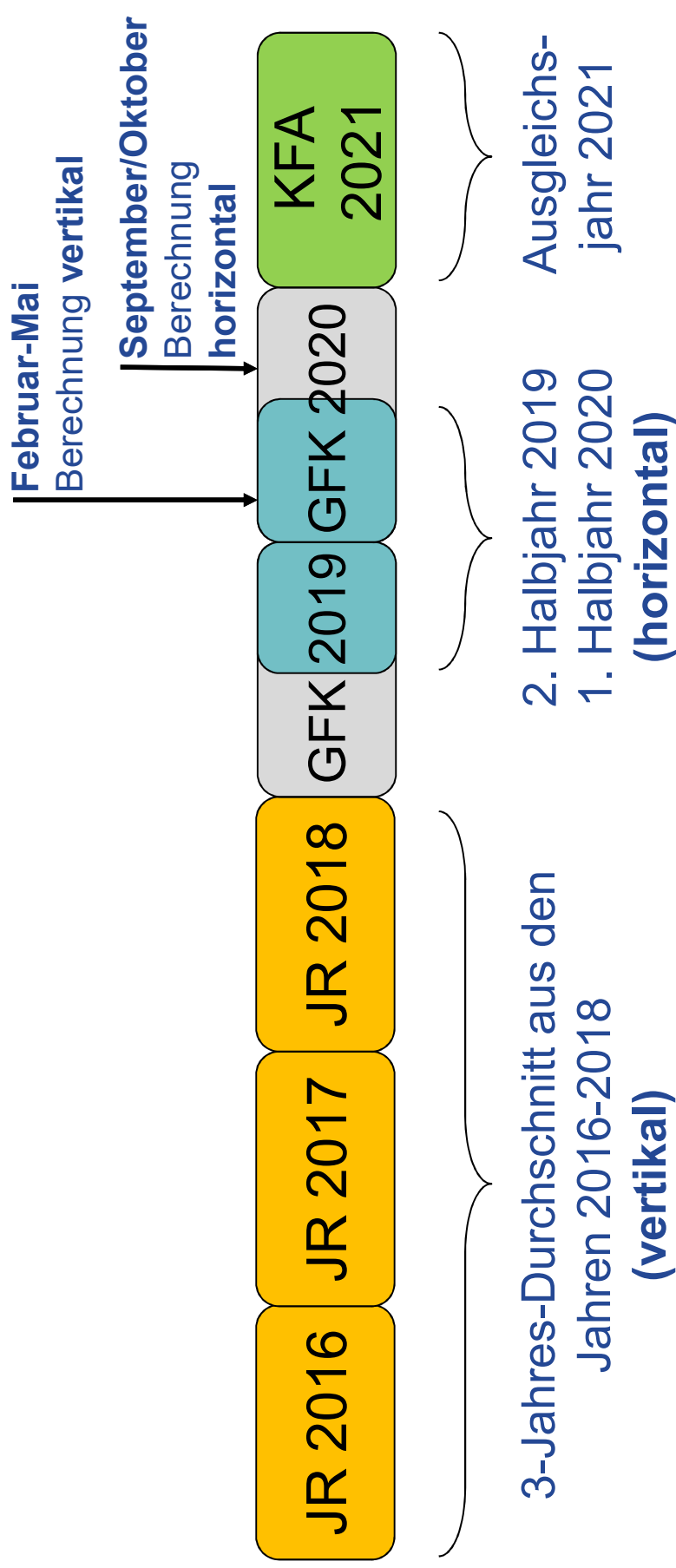
3. Statistik

Verwendung im KFA



3. Statistik

Zeitliche Perspektiven am Beispiel des KFA 2021



3. Statistik

Datenqualität als Maxime der amtlichen Statistik

- Code of Practice: **Verhaltenskodex** der europäischen amtlichen Statistik

*Grundsatz 4: „Die statistischen Stellen sind zur Qualität verpflichtet. Sie ermitteln systematisch und regelmäßig Stärken und Schwächen mit dem Ziel der **kontinuierlichen Verbesserung** der Prozess- und **Outputqualität**.“*

- Spannungsverhältnis **Qualität – Aktualität**
- **Statistikübergreifende Anstrengungen** zur Dokumentation und Steigerung der Qualität der Produkte der amtlichen Statistik

3. Statistik

Qualitätssteigernde Maßnahmen VOR der Datenerhebung

- Zuordnungs-/Überleitungshilfe zu statistischen Produkten und Konten
- Produktbuch
- Handbuch Finanzstatistik (GFK und JR)
- Informative Anschreiben mit wichtigsten Änderungen
- Rückkehr zur quartalscharfen Erhebung
- Prüftool für die Jahresrechnungsstatistik (Produkt-Konto-Kombinationen)
- Vor-Ort-Besuche bei Kommunen
- Regelmäßige interne Schulung der Sachbearbeiter/innen des HSL
- Permanente Verfügbarkeit der Hilfsmaterialien auf der [Homepage](#) des HSL

3. Statistik

Qualitätssteigernde Maßnahmen **WÄHREND** der Datenerhebung

- Automatischer Abgleich mit Vorjahres- bzw. Vorquartals-Werten
- Automatische Berechnung der Jahressummen (GfK)
- Abgleich mit Sekundärdaten (bspw. Finanzkassenliste HMdF)
- Interne Zwischenauswertungen (bspw. Identifikation von Ausreißern)
- Rückkopplung der Änderungen/Zuordnungen des HSL mit den Kommunen

3. Statistik

Qualitätssteigernde Maßnahmen NACH der Datenerhebung

- Runder Tisch „Finanzstatistik“
- Makroplausibilisierung (bspw. Eckwertekontrolle)
- Umgang mit Korrekturen

3. Statistik

Doppische Statistik

- Erstmals gesetzlich verankert [§ 3 Absatz 2 Nummer 1 b) bb) FPStatG]
- Zusätzlich zur Finanzrechnung Erhebung der Ergebnis- und der Vermögensrechnung
- Beginn: Berichtsjahr 2025 [§ 17 FPStatG]
- Aktuell Abstimmung im Statistischen Verbund
- Anschließend Abstimmung mit den Kommunen -> Runder Tisch
- In einigen Jahren: Evaluation durch amtliche Statistik

3. Statistik

Handlungsvorschläge:

- Fortführung Runder Tisch „Finanzstatistik“
- ...

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
3. Statistik

4. Pflichtaufgabenkatalog

5. Pflichtigkeitsklassifikationen
6. Verschiedenes

4. Pflichtaufgaben

Ausgangssituation - Warum wird ein Pflichtaufgabenkatalog erstellt?

Mit Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen erklärt. Er hat dem Gesetzgeber aufgegeben eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen und dabei den tatsächlichen Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen.

Auszug aus dem Urteil (StGH P.St. 2361 S.27):

„Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln [...].“

4. Pflichtaufgaben

Ausgangssituation - Warum wird die Ressortabfrage durchgeführt?

Mit der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes 2016 wurde ein neues, bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem in Hessen eingeführt.

Was war dafür erforderlich:

- Eine Ermittlung des Finanzbedarfs der hessischen Kommunen für die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben.
- Eine Bestandserfassung aller Pflichtaufgaben, die die Kommunen auf Grund von Landesrecht und höherrangigem Recht wahrzunehmen haben.

4. Pflichtaufgaben

Erstmalige Erstellung des Pflichtaufgabenkatalogs

Zweck des Aufgabenkatalogs:

- Feststellung der Pflichtaufgaben nach kommunalen Gruppen
- Plausibilisierung der Gruppenbildung
- Zuordnung zu Produktbereichen/Produktgruppen

- Erstellung einer Erfassungsdatei.
- Durchführung eines Workshop für alle Ansprechpartner der Ressorts, des LWV und der kommunalen Spitzenverbände.
- Überprüfung der Liste durch die KSpV.
- Das HMDIS prüfte die Zuordnung der erfassten Aufgaben hinsichtlich Ihrer Produktbereiche gemäß Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO.
- Eine Unterarbeitsgruppe mit Vertretern aller Ressorts, dem LWV und der KSpV begleitete die Arbeit.

4. Pflichtaufgaben

Jährliche Aktualisierung des Aufgabenkatalogs

- Der kommunale Pflichtaufgabenkatalog wird jährlich aktualisiert.
- Hierdurch wird die Qualität der im Pflichtaufgabenkatalog enthaltenen Informationen über die jeweiligen Aufgaben kontinuierlich verbessert.
- Stichtag für Aufgaben im Pflichtaufgabenkatalog ist jeweils der 1.1. des entsprechenden Jahres.
- Änderungen von Richtlinien, Verordnungen oder Gesetzen für das aktuelle Jahr werden erst im Folgejahr aufgenommen.

4. Pflichtaufgaben

Jährliche Aktualisierung des Aufgabenkatalogs

- Moderate Veränderung des Katalogs über die letzten Jahre.
- Die Anzahl der gemeldeten Aufgaben hat sich im Laufe der Jahre von ursprünglich 3.414 im Jahr 2016 um 762 auf 2.798 Aufgaben Ende 2021 verringert. Seit 2018 wurden rund 156 Aufgaben neu in den Pflichtaufgabenkatalog aufgenommen.
- Das zeigt, dass die Beteiligten bei den Bemühungen zur Herstellung einer Granularität einen großen Schritt weitergekommen sind.

4. Pflichtaufgaben

Vergleich der Produktbereiche

Fast 67% der Aufgaben im Pflichtaufgabenkatalog findet sich in dem Produktbereich 2 „Sicherheit und Ordnung“.
Mit etwa 10% folgt der Produktbereich 5 „Soziale Leistungen“.

Produktbereich	Name	Anzahl*
1	Innere Verwaltung	55
2	Sicherheit und Ordnung	1.887
3	Schulträgeraufgaben	18
4	Kultur und Wissenschaft	4
5	Soziale Leistungen	291
6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	135
7	Gesundheitsdienste	125
8	Sportförderung	-
9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	19
10	Bauen und Wohnen	39
11	Ver- und Entsorgung	21
12	Verkehrsflächen und anlagen ÖPNV	22
13	Natur- und Landschaftspflege	150
14	Umweltschutz	54
15	Wirtschaft und Tourismus	-
16	Allgemeine Finanzwirtschaft	1
Summe		2.821

* Quelle: Anzahl Pflichtaufgabenkatalog Anfang 2022

4. Pflichtaufgaben

Vergleich der Produktbereiche

Die große Mehrzahl der Aufgaben im Pflichtaufgabenkatalog wird von den Landkreisen und Kreisfreien Städten wahrgenommen.

Produktbereich	Produktbereich Auswertung Aufgaben Pflichtaufgabenkatalog									
	Name	Anzahl	Landkreise	Kreisfreie Städte	Sonderstatus Städte*	Kreisangehörige Gemeinden**				
1	Innere Verwaltung	55	49	40	15	32				
2	Sicherheit und Ordnung	1.887	1.652	1.823	294	301				
3	Schulträgeraufgaben	18	15	13	6					
4	Kultur und Wissenschaft	4	4	3	2	2				
5	Soziale Leistungen	291	218	213	68	18				
6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	135	131	127	127	6				
7	Gesundheitsdienste	125	119	117	11	3				
8	Sportförderung									
9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	19	7	10	10	10				
10	Bauen und Wohnen	39	17	36	31	26				
11	Ver- und Entsorgung	21	11	16	3	12				
12	Verkehrsflächen und anlagen OPNV	22	8	19	11	11				
13	Natur- und Landschaftspflege	150	122	78	57	17				
14	Umweltschutz	54	50	49	10	11				
15	Wirtschaft und Tourismus									
16	Allgemeine Finanzwirtschaft	1	1	1						
Summe		2.821	2.404	2.545	645	449				

* Sonderstatusstädte: Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Weizlar

** Bei den Produktbereich 4, 5 und 7 gibt es im Pflichtaufgabenkatalog einige wenige Aufgaben, die der Gruppe kreisangehörige Gemeinden zugeordnet waren. Diese Aufgabenzuordnung wird derzeit im Detail überprüft.

4. Pflichtaufgaben

Ressortvergleich

Mit mehr als 54 % der Aufgaben stellt das HMUKLV den größten Anteil am Pflichtaufgabenkatalog. Mit etwas mehr als 21% folgt das Sozialministerium.

Ressorts Auswertung Pflichtaufgabenkatalog	
Ressort	Anzahl Aufgaben
HStK	14
HMinD	1
HMWK	3
HMWEVW	251
HMUKLV	1.541
HMSI	599
HMdJ	20
HMDiS	356
HKM	19
HMdF	17
Summe	2.821

4. Pflichtaufgaben

Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden

- Die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und den KSpV hat sich im Laufe der Jahre etabliert und die Anzahl der Änderungswünsche von Seiten der Kommunen hat sich deutlich verringert.
- Die überwiegende Zahl der Änderungswünsche erhielt das Fachreferat von dem Hessischen Landkreistag und dem LWV.
- Durch die in den letzten Jahren eingeführte Nennung der jeweiligen Ansprechpartner der Aufgaben in den Ressorts konnten Differenzen bei einzelnen Maßnahmen zwischen den Beteiligten auf direktem Wege unkomplizierter beseitigt werden.

4. Pflichtaufgaben

Status Quo und Weiterentwicklung

- Denkbar wäre eine Änderung der jährlichen Überprüfung auf einen Mehrjahreszeitraum.
- Vorteil wäre eine Verringerung des jährlichen Aufwands.
- Nachteil wäre, dass in diesem Fall wesentlich mehr Grundlagenarbeit in den Ressorts erforderlich würde und die Änderungen bei den Bearbeitern und Ansprechpartnern den Aufwand zum Zeitpunkt der Überprüfung deutlich erhöhen würde.
- Von Seiten der KSpV wurde der Pflichtaufgabenkatalog auch hinsichtlich der Abgrenzung zum Thema Konnexität immer als sehr hilfreich bezeichnet.

4. Pflichtaufgaben

Vorschlag weiteres Vorgehen

- Die jährliche Aktualisierung des Pflichtaufgabenkatalogs sollte weitergeführt werden.
- Um den Aufwand für die Beteiligten zu verringern, wäre es denkbar, wenn die jährliche Aktualisierung der Pflichtaufgaben auf Seite des Landes weitergeführt wird, aber die Überprüfung durch die KSpV nicht mehr jährlich, sondern mit einem längeren zeitlichen Abstand (3/5 Jahre) erfolgen könnte.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
3. Statistik
4. Pflichtaufgabenkatalog

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

6. Verschiedenes

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

Ausgangssituation

- Die Pflichtigkeitsklassifikationen stehen in einem engen Bezug zum Thema „Pflichtaufgaben“. Hierbei geht es um die Frage, wieviel Prozent der Auszahlungen und Einzahlungen der Produktbereiche auf die Pflichtaufgaben bzw. im Umkehrschluss auf die freiwilligen Aufgaben entfallen.
- Diese Angaben werden für die Bedarfsermittlung benötigt, da der StGH im Urteil davon gesprochen hat, „[...] dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. [...]“.

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

Ausgangssituation

Prozentualer Anteil pflichtiger Aufgaben an den Gesamtausgaben

Quelle: Gesetzesbegründung siehe LT-Drucksache 19-1853 Seite 35 ff.		Stand: April 2015 (Angaben in %)			
		Landkreise	Kreisfreie Städte	Sonderstatusstädte	Kreisangehörige Gemeinden
1	Innere Verwaltung	95%	95%	95%	95%
2	Sicherheit und Ordnung	99%	99%	99%	99%
3	Schulträgeraufgaben	98%	98%	92%	0%
4	Kultur und Wissenschaft	20%	20%	20%	0%
5	Soziale Leistungen	97%	95%	70%	0%
6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	95%	95%	93%	94%
7	Gesundheitsdienste	98%	98%	0%	0%
8	Sportförderung	0%	0%	0%	0%
9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	98%	95%	92%	90%
10	Bauen und Wohnen	98%	98%	97%	97%
11	Ver- und Entsorgung	100%	100%	100%	100%
12	Verkehrsflächen und anlagen ÖPNV	98%	98%	98%	95%
13	Natur- und Landschaftspflege	65%	75%	65%	65%
14	Umweltschutz	70%	70%	70%	70%
15	Wirtschaft und Tourismus	0%	0%	0%	0%

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

Ausgangssituation

Prozentualer Anteil freiwilliger Aufgaben an den Gesamtausgaben

Quelle: KFA 2016, Gesetzentwurf (Drucksache 19/1853)	Stand: April 2015 (Angaben in %)			
	Landkreise	kreisfreie Städte	Sonderstatusstädte	kreisangehörige Gemeinden
01 Innere Verwaltung	5	5	5	5
02 Sicherheit und Ordnung	1	1	1	1
03 Schulträgeraufgaben	2	2	8	100
04 Kultur und Wissenschaft	80	80	80	100
05 Soziale Leistungen	3	5	30	100
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	5	5	7	6
07 Gesundheitsdienste	2	2	100	100
08 Sportförderung	100	100	100	100
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	2	5	8	10
10 Bauen und Wohnen	2	2	3	3
11 Ver- und Entsorgung	0	0	0	0
12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2	2	2	5
13 Natur- und Landschaftspflege	35	25	35	35
14 Umweltschutz	30	30	30	30
15 Wirtschaft und Tourismus	100	100	100	100

In den Produktbereichen 3, 4, 5, 7, 8 und 15 gibt es teilweise keinerlei Pflichtaufgaben

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

Zusammenfassung des Vorgehens

- Im Rahmen der qualifizierten Schätzung der drei Regierungspräsidien wurden die prozentualen Anteile der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben in den Produktbereichen der jeweiligen Gruppen ermittelt.
- In der Gesetzesbegründung wird detailliert erläutert, wie diese Werte ermittelt wurden.

5. Pflichtigkeitsklassifikationen

Weiteres Vorgehen

Es wird vorgeschlagen die drei Regierungspräsidien zu bitten, auf Basis der Ergebnisse der Untersuchung aus dem Jahre 2014 bis Ende des Jahres eine Überprüfung der damals ermittelten Prozentwerte hinsichtlich ihrer aktuellen Gültigkeit durchzuführen.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022
3. Statistik
4. Pflichtaufgabenkatalog
5. Pflichtigkeitsklassifikationen

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes

Terminplanung für das 2. Halbjahr 2022

Termine für AG-Sitzungen	geplante Themen <i>(Änderungen und Ergänzungen sind möglich)</i>
21. April 2022 ✓	Ziele / Zeitplanung / Arbeitsstrukturen / Themenschwerpunkte / Gemeindefinanzbericht
8. Juni 2022 ✓	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Vergabe von Gutachten
21. Juli 2022 ✓	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
20. September 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Versteigerungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen)
17. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Einwohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht

 Terminplanung für das 1. Halbjahr 2023 wird in der letzten Sitzung des laufenden Jahres vorgelegt

6. Verschiedenes

Themen der Kommunalen Spitzenverbände



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

6. Sitzung der Arbeitsgruppe am 20. September 2022

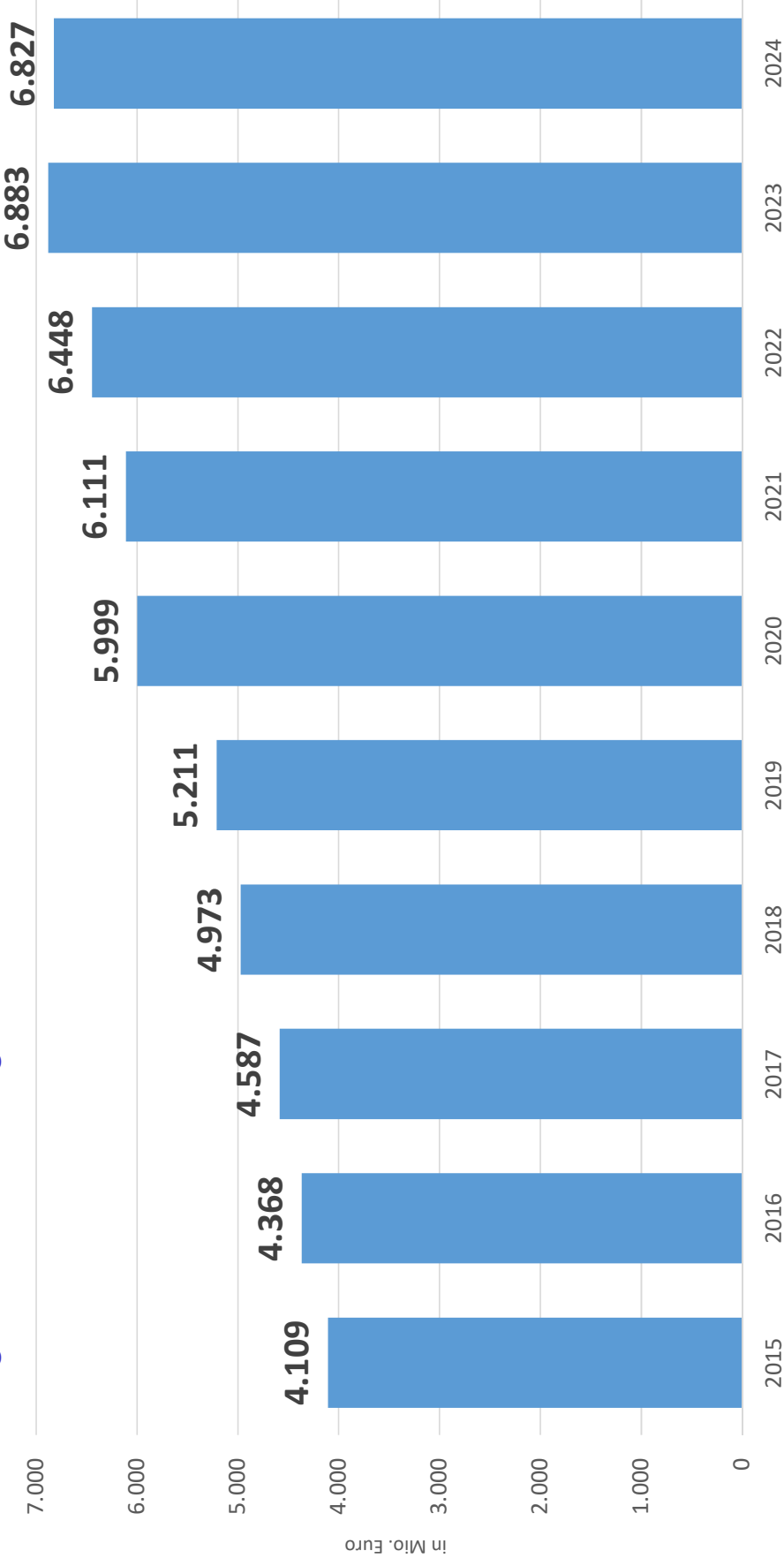
Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. Juli 2022
3. Schreiben des HSGB vom 8. September 2022 zur Evaluation des KFA
4. Vertikale Bedarfsermittlung
5. Verschiedenes

3. Schreiben des HSGB vom 8. September 2022 zur Evaluation des KFA

4. Vertikale Bedarfsermittlung

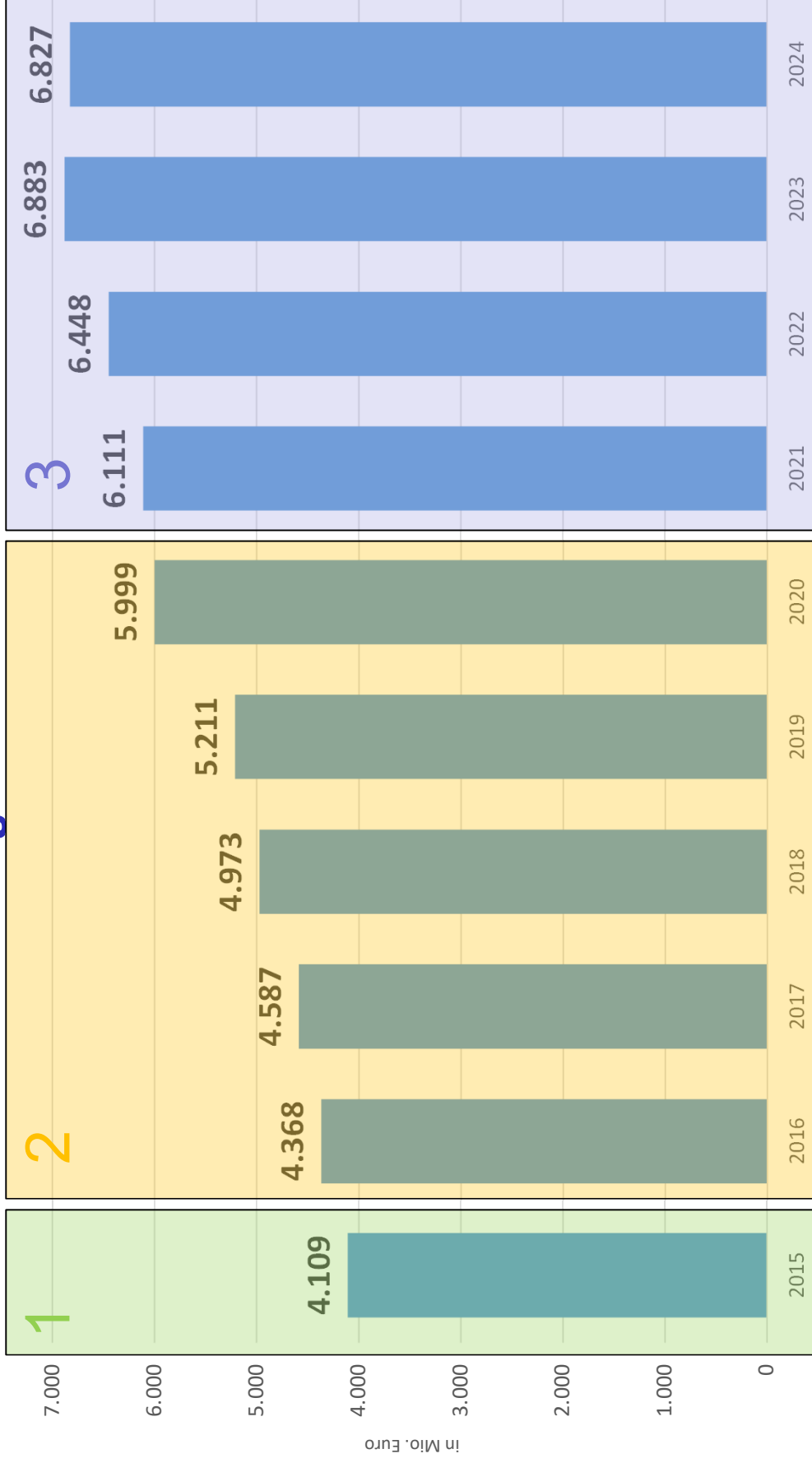
Entwicklung der Finanzausgleichsmasse



2015-2022 gemäß Haushaltspläne; 2023-2024 gemäß Haushaltsplan-Entwurf

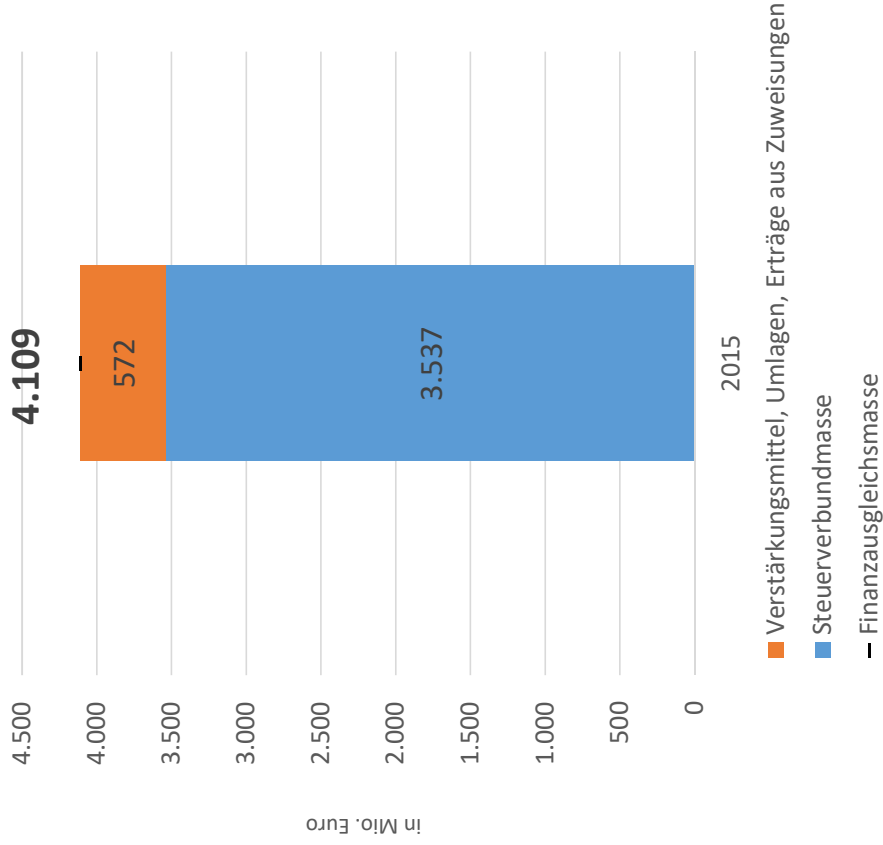
- 1 = Steuerverbundmodell
- 2 = Bedarfmodell
- 3 = Festbetragsmodell

4. Vertikale Bedarfsermittlung



2015-2022 gemäß Haushaltspläne; 2023-2024 gemäß Haushaltsplan-Entwurf

4. Vertikale Bedarfsermittlung

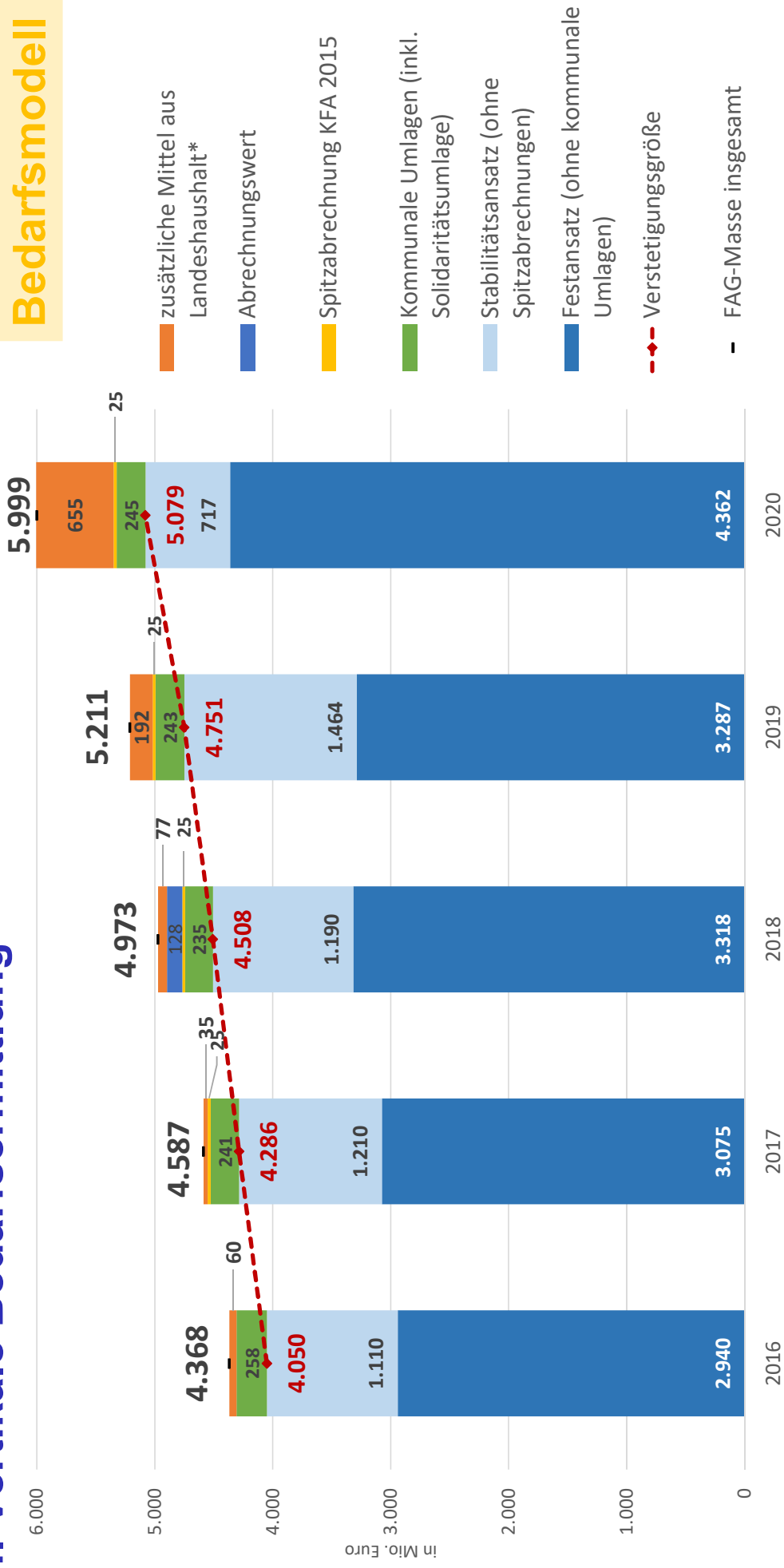


Steuerverbundmodell

Steuerverbundmasse =
23% der Steuerverbundgrundlagen
zzgl. Spitzabrechnung
zzgl. Verstärkungsmittel und Umlagen

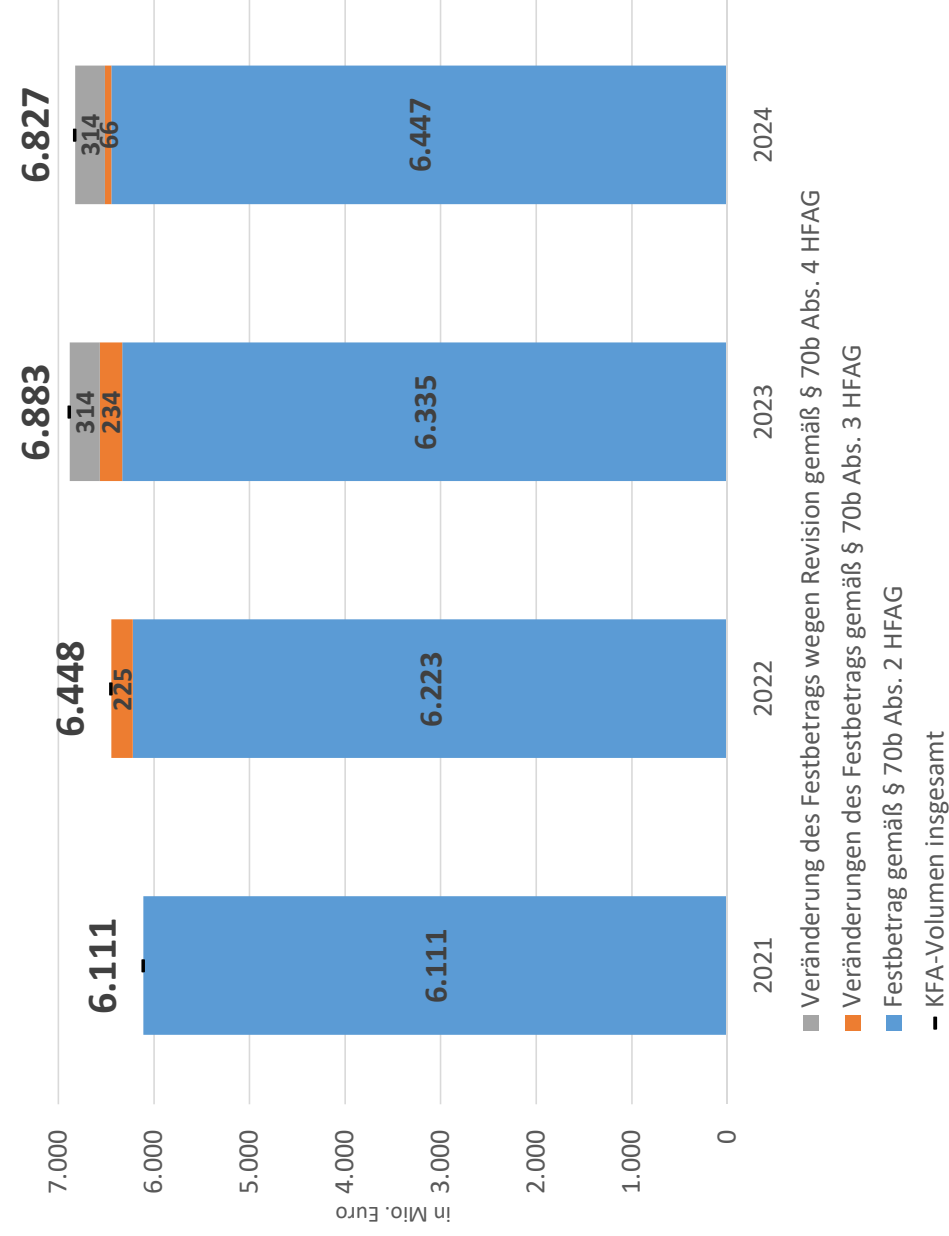
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Bedarfsmodell



* in 2016 und 2017 Mittel für die Übergangsregelungen

4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

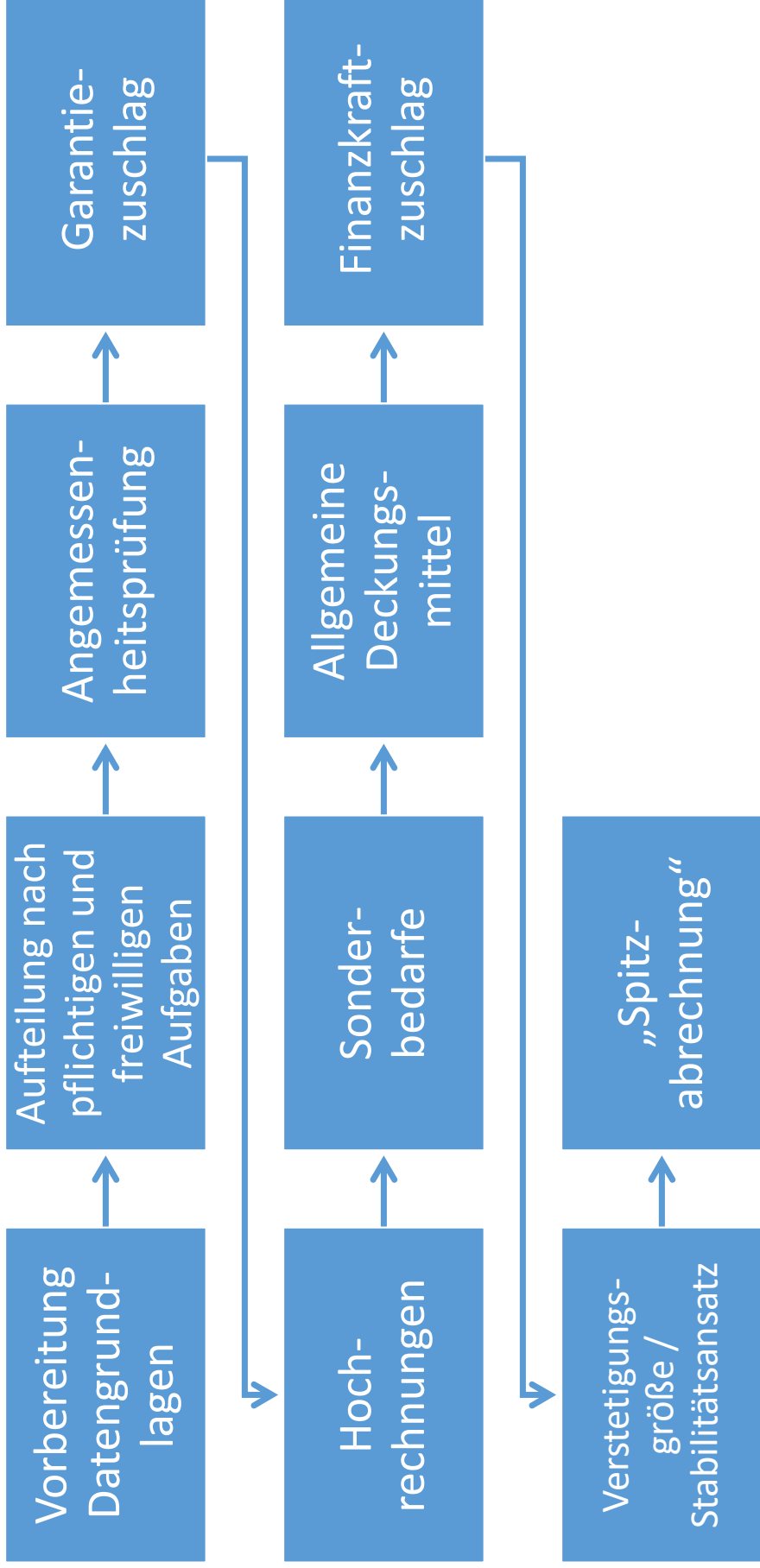
Schwerpunkt der heutigen Sitzung:

Bedarfsmodell

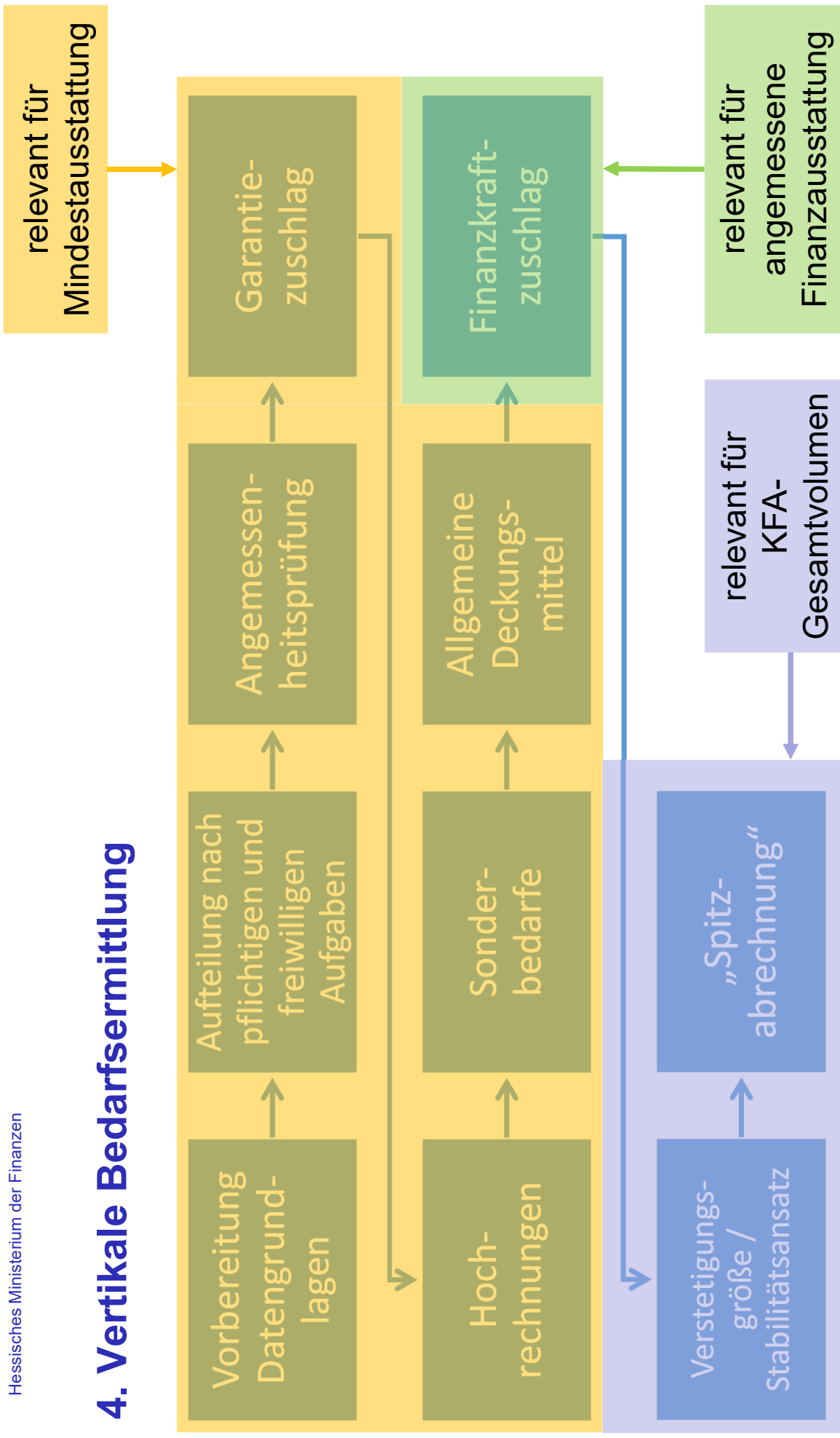
Erste Vorab-Einschätzung:

- Im Unterschied zum Verbundquotenmodell und Festbetragsmodell ist das Bedarfsmodell **hochkomplex**.
- Es umfasst **zahlreiche Rechenschritte**, die auf der Basis **umfangreicher statistischer Daten** beruhen.
- Die hohe Komplexität **erschwert die Nachvollziehbarkeit** der Ergebnisse für Dritte.
- Innerhalb der Berechnung bestehen **erhebliche Interdependenzen**, was mitunter zu einer **Begrenzung der Planungssicherheit** führt.

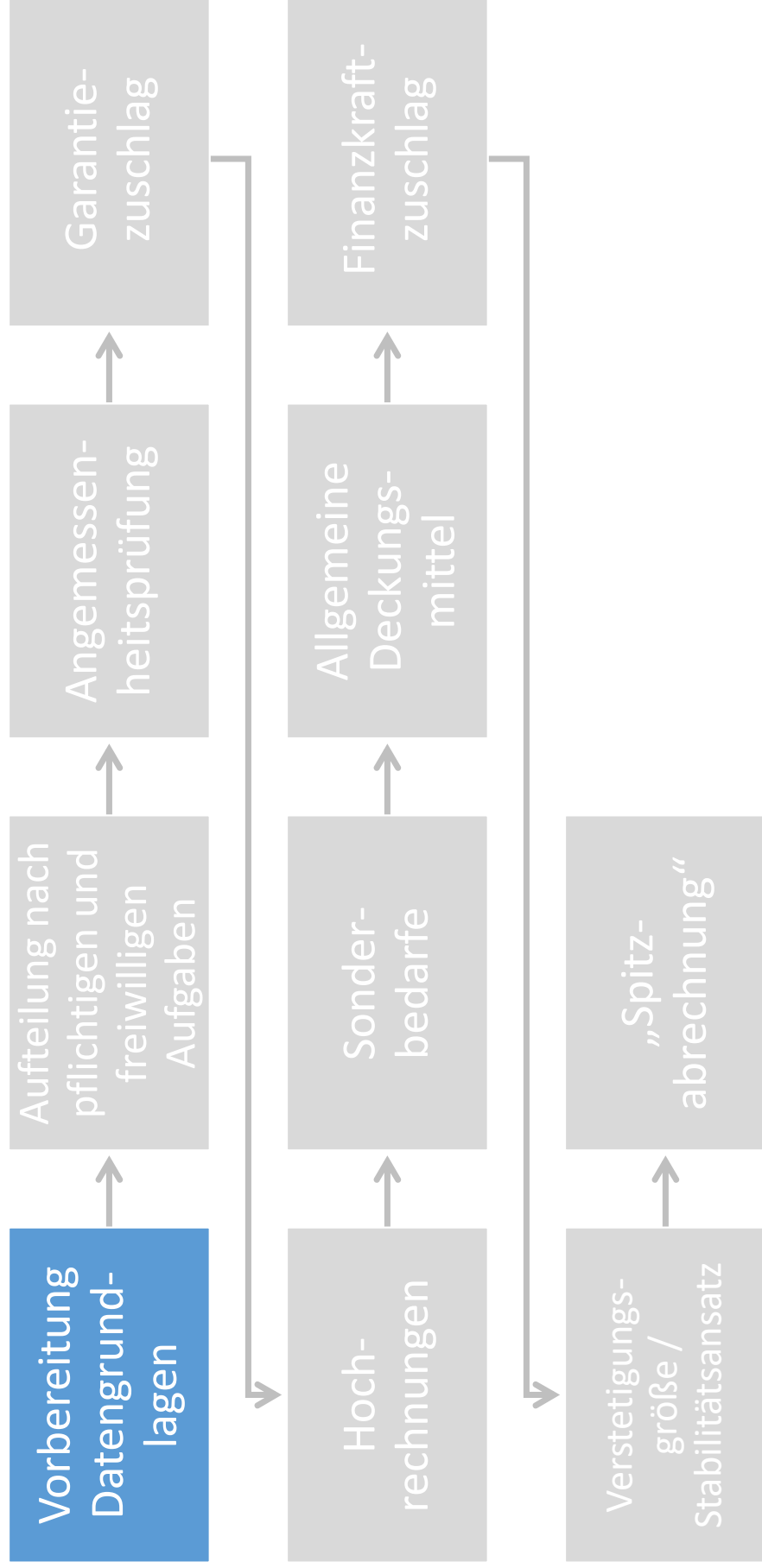
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

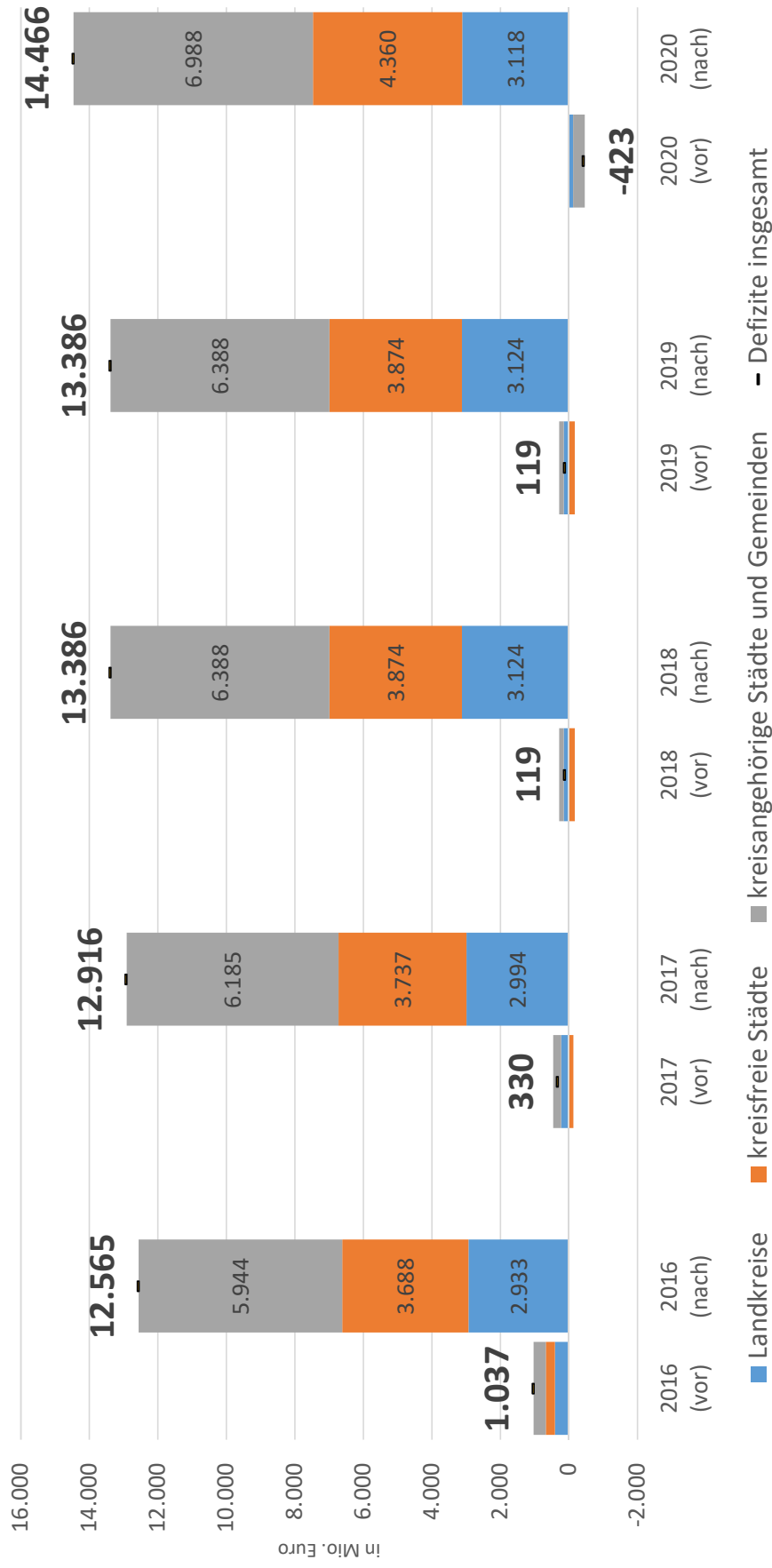


4. Vertikale Bedarfsermittlung

- Datenbasis: Durchschnitt der Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistiken der drei aktuellsten Jahre → Referenzzeitraum
- Systembedingte Herausrechnung von Ein- und Auszahlungen aus den Ausgangsdaten:
 - Schlüsselzuweisungen
 - Bedarfszuweisungen
 - Steuern und steuerähnliche Einzahlungen
 - Kreisumlage
 - Konzessionsabgaben
 - Ein- und Auszahlungen, die auf Aufgabenbereiche entfallen, bei denen volle Kostendeckung angenommen wird:
 - Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313)
 - Ver- und Entsorgung (Produktgruppen 531-538)
 - Straßenreinigung (Produktgruppe 545)

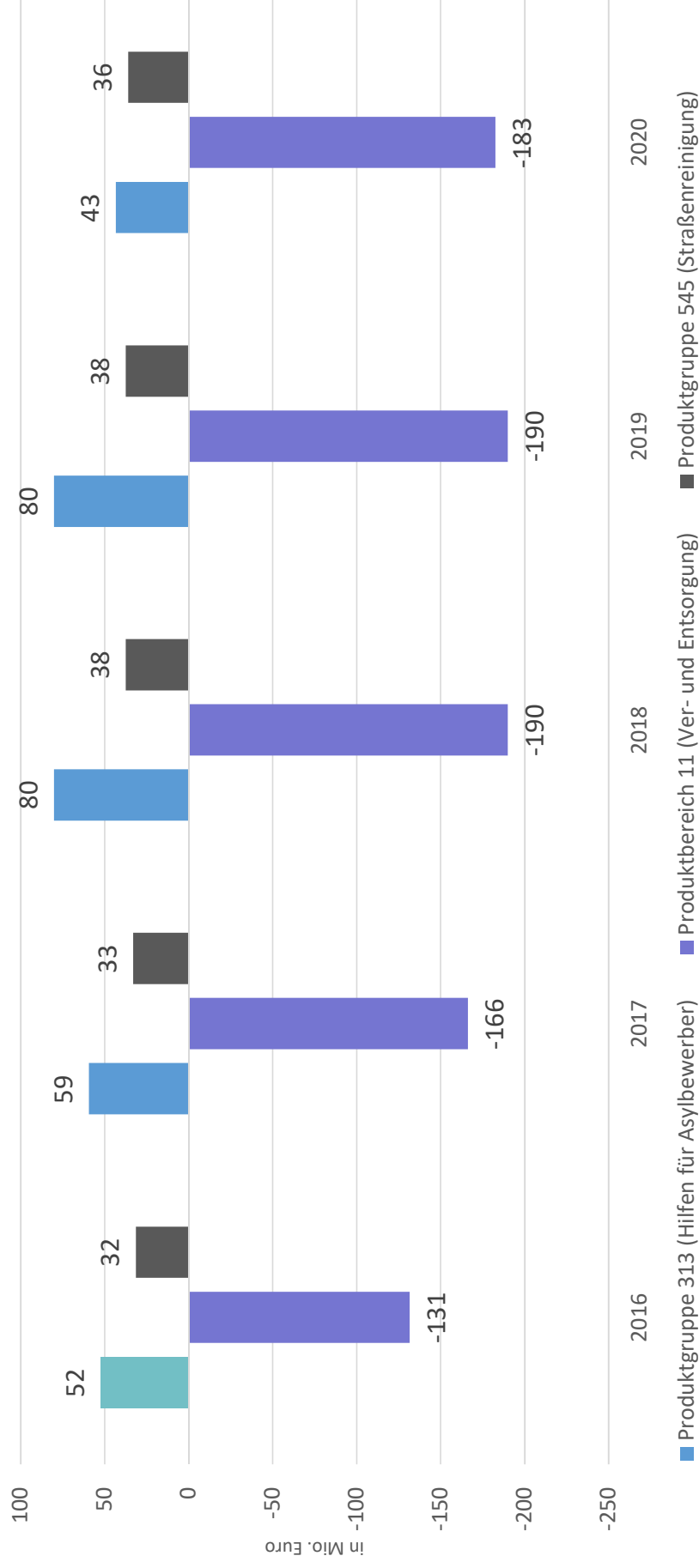
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Defizite vor und nach systembedingten Herausrechnungen



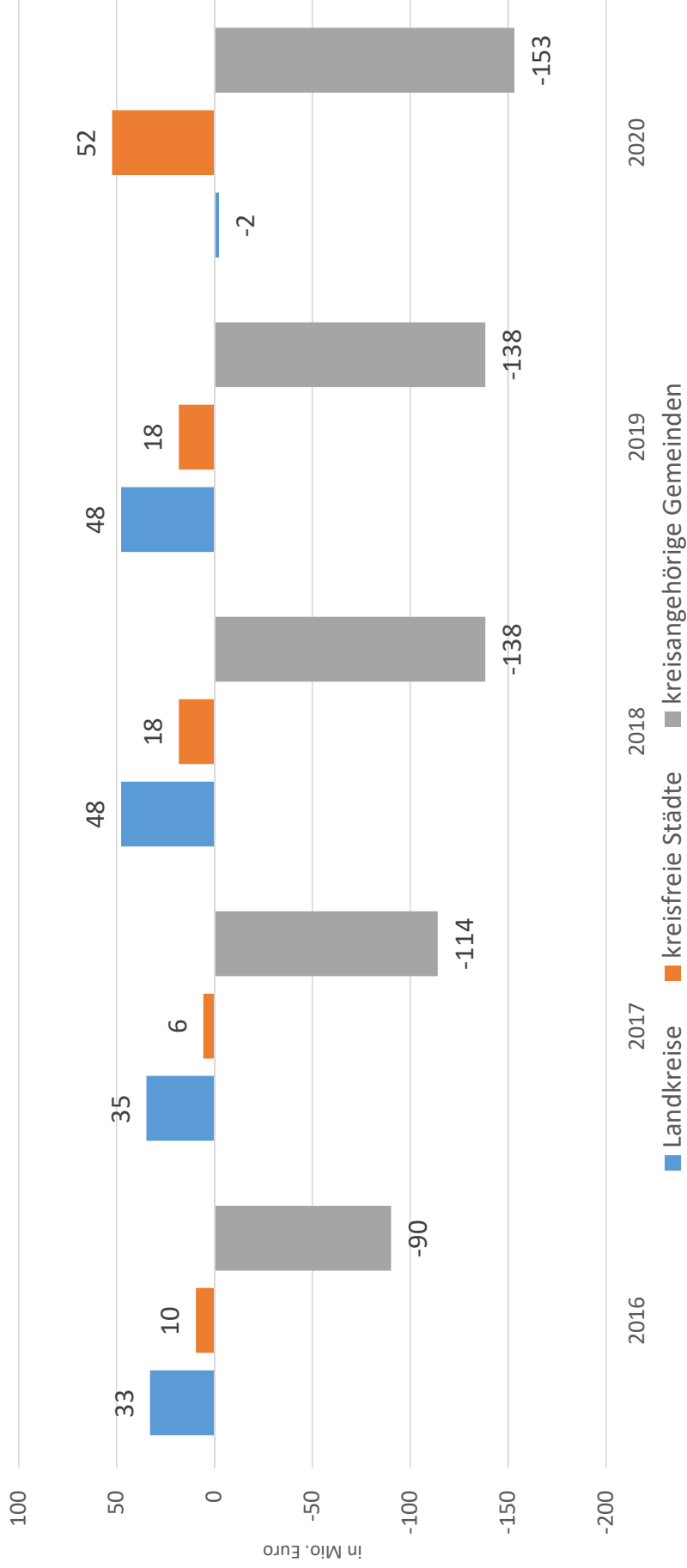
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte Defizite aufgrund angenommener Kostendeckung nach Aufgabenbereichen
(Minusbeträge = Überschüsse)

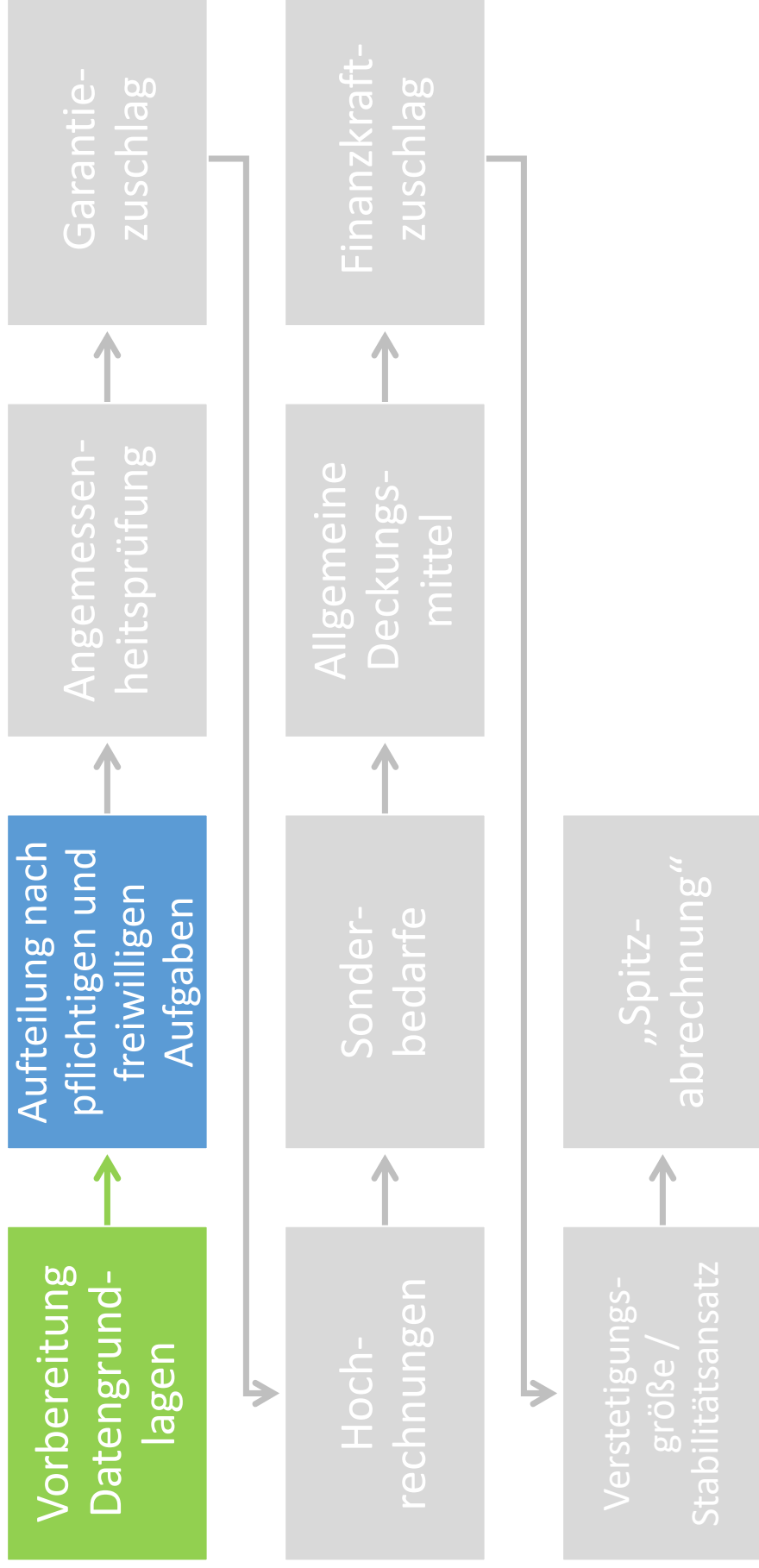


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte Defizite aufgrund angenommener Kostendeckung in den Aufgabenbereichen Hilfen für Asylbewerber, Ver- und Entsorgung und Straßenreinigung nach kommunalen Gruppen (Minusbeträge = Überschüsse)



4. Vertikale Bedarfsermittlung



siehe AG-Sitzung
vom 21. Juli 2022

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Prozentualer Anteil **freiwilliger** Aufgaben in den Produktbereichen

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
	Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträger- aufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Leistungen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheits- dienste	Sport- förderung	Räumliche Planung und Entwicklung, GeoInf.	Bauen und Wohnen	Ver- und Entsorgung	Verkehrs- flächen und - anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschafts- pflege	Umwelt- schutz	Wirtschaft und Tourismus	Allgemeine Finanz- verwaltung
Landkreise	5	1	2	80	3	5	2	100	2	2	0	2	35	30	100	0
Kreisfreie Städte	5	1	2	80	5	5	2	100	5	2	0	2	25	30	100	0
Sonderstatusstädte	5	1	8	80	30	7	100	100	8	3	0	2	35	30	100	0
Kreisangehörige Gemeinden	5	1	100	100	100	6	100	100	10	3	0	5	35	30	100	0

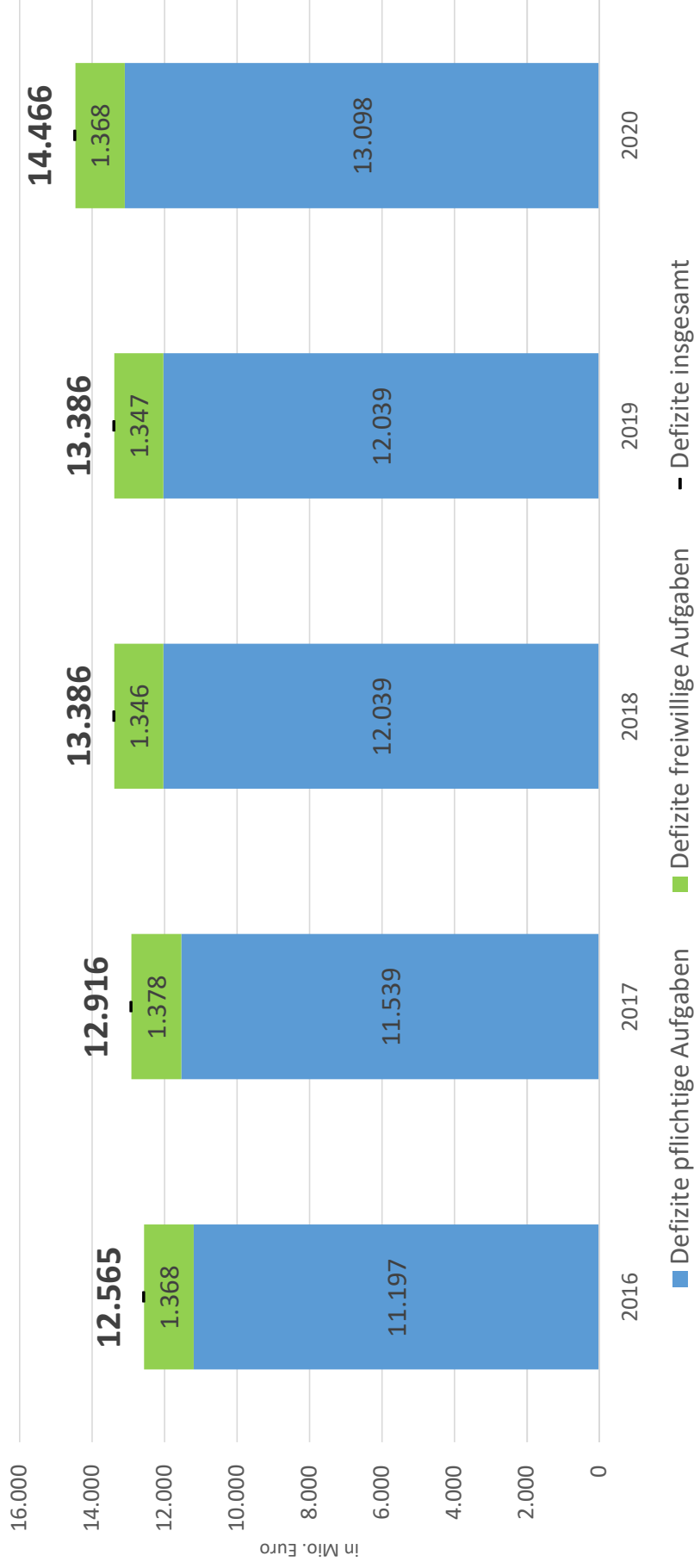
Prozentualer Anteil **pflichtiger** Aufgaben in den Produktbereichen

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
	Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträger- aufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Leistungen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheits- dienste	Sport- förderung	Räumliche Planung und Entwicklung, GeoInf.	Bauen und Wohnen	Ver- und Entsorgung	Verkehrs- flächen und - anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschafts- pflege	Umwelt- schutz	Wirtschaft und Tourismus	Allgemeine Finanz- verwaltung
Landkreise	95	99	98	20	97	95	98	0	98	98	100	98	65	70	0	100
Kreisfreie Städte	95	99	98	20	95	95	98	0	95	98	100	98	75	70	0	100
Sonderstatusstädte	95	99	92	20	70	93	0	0	92	97	100	98	65	70	0	100
Kreisangehörige Gemeinden	95	99	0	0	0	94	0	0	90	97	100	95	65	70	0	100

4. Vertikale Bedarfsermittlung

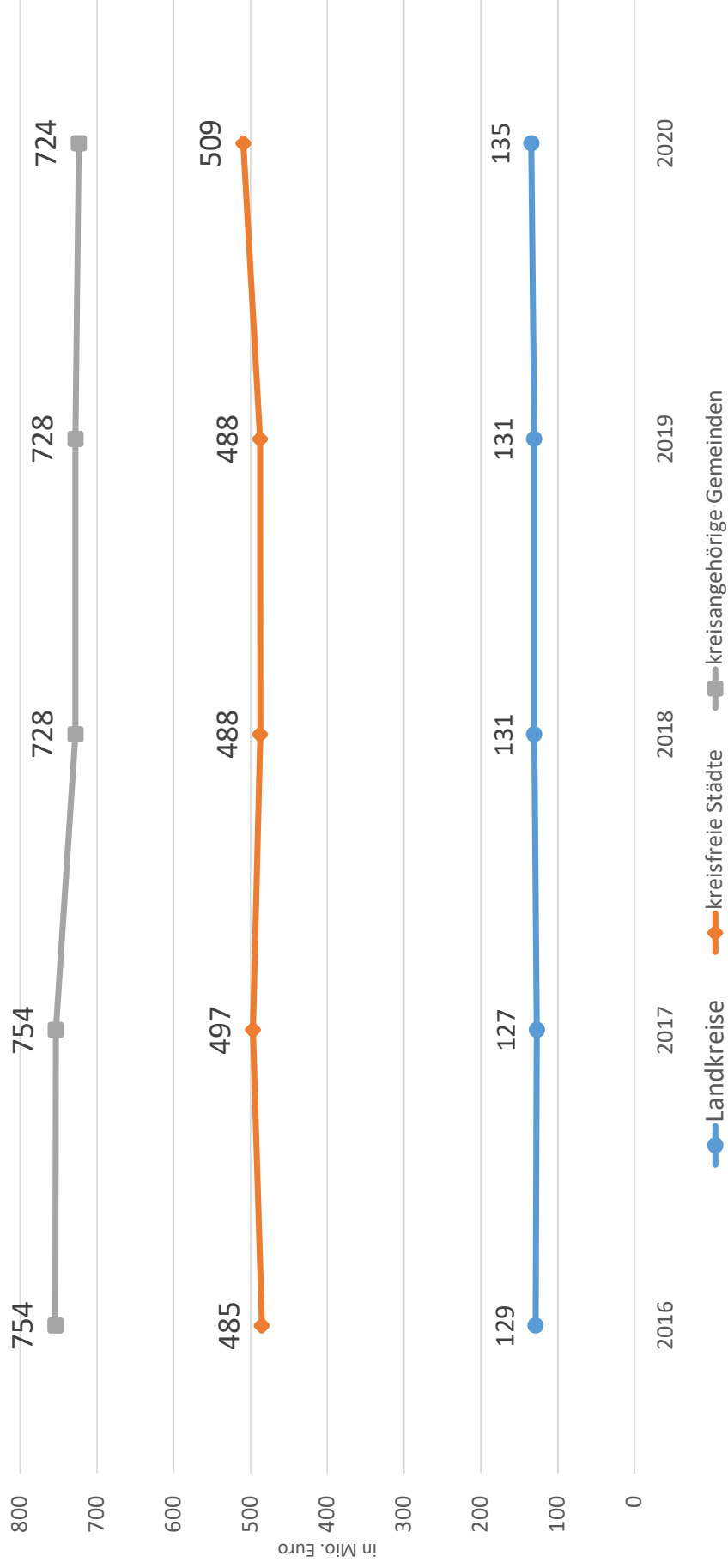
Ergebnis der Aufteilung anhand der Quoten

→ Defizite aus Pflichtaufgaben fließen in die Angemessenheitsprüfung ein

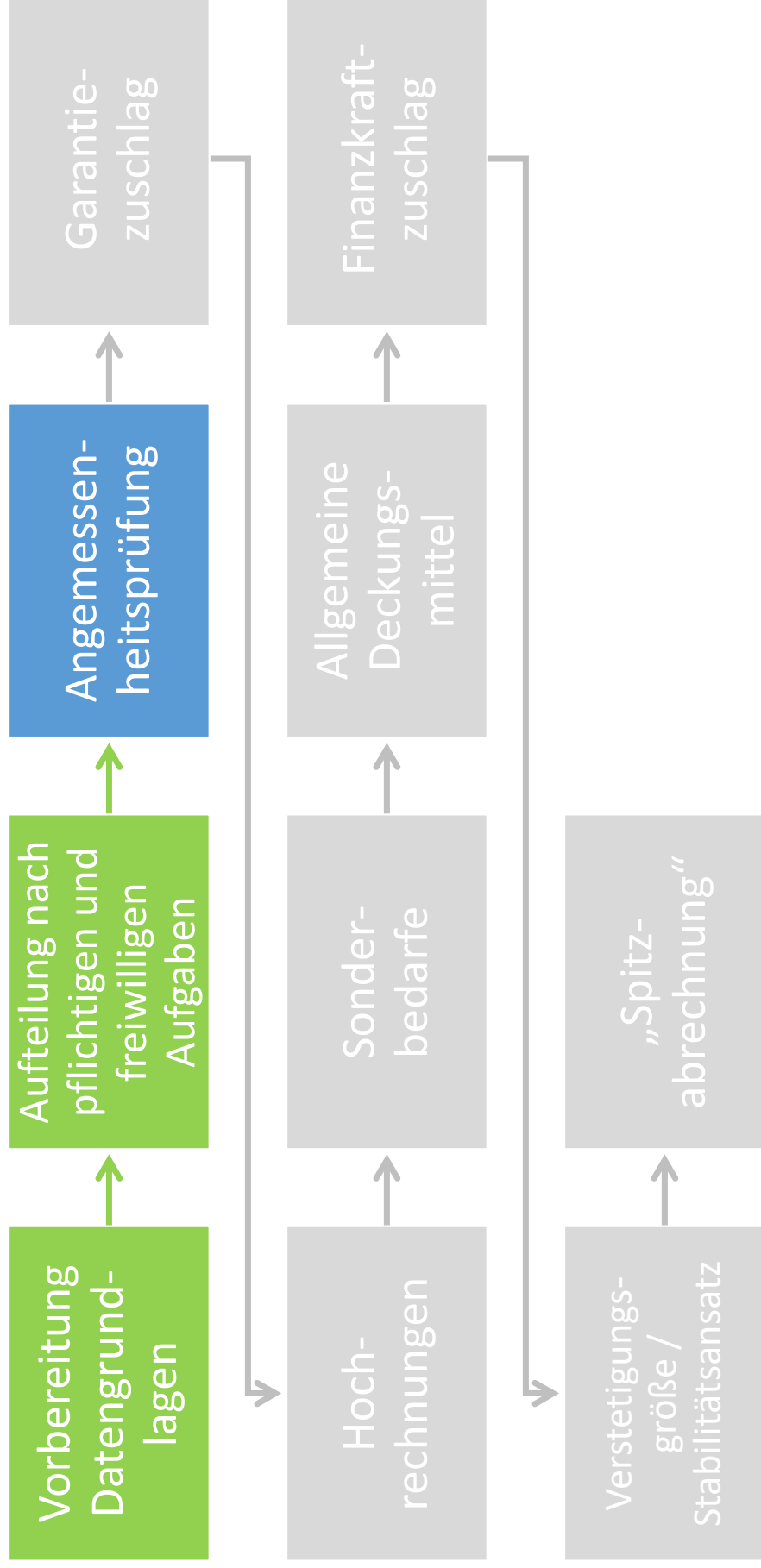


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der auf freiwillige Aufgaben entfallenden Defizite nach kommunalen Gruppen



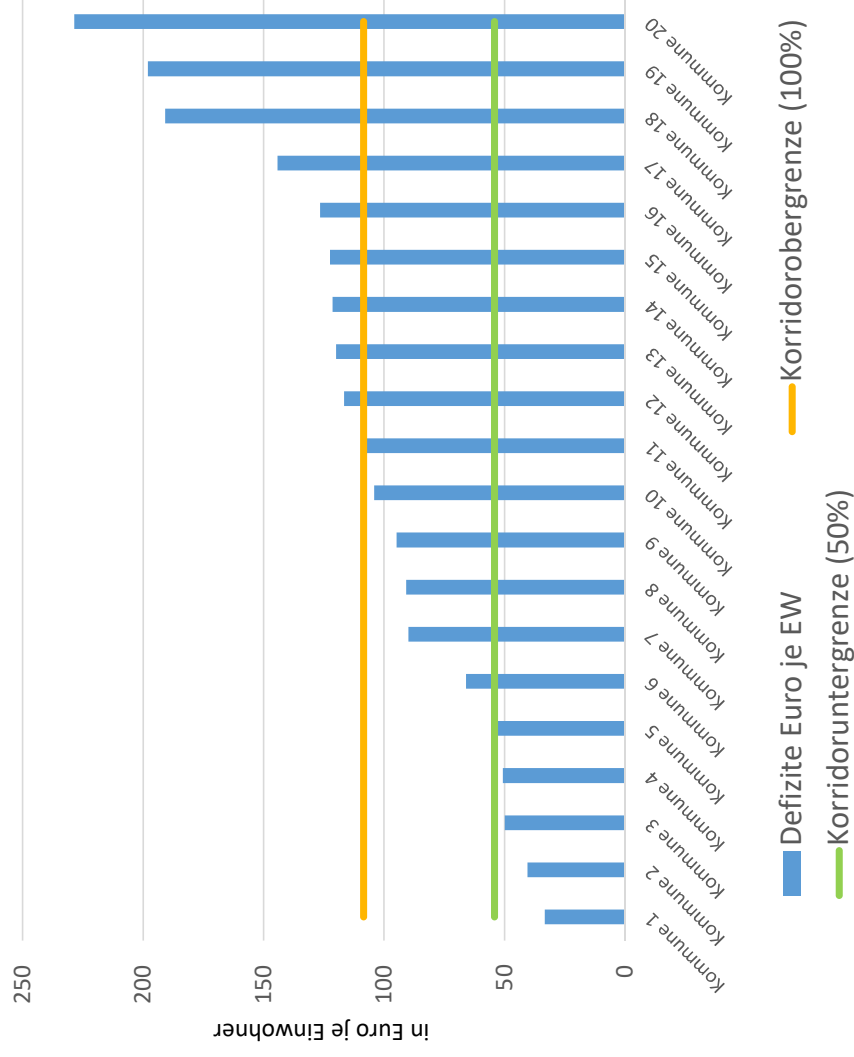
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Umsetzung der Angemessenheitsprüfung

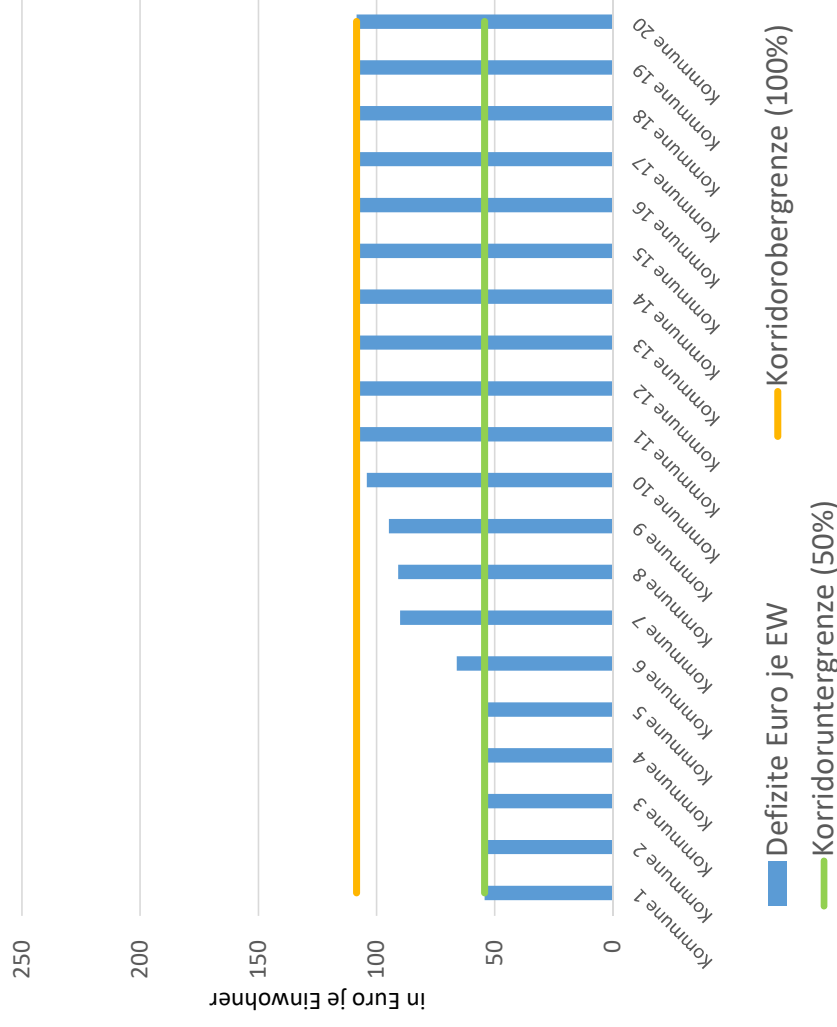
- Anwendung eines pauschalen Verfahrens (Korridorverfahren)
- nur für Pflichtaufgaben
- in allen Produktbereichen (sofern Pflichtaufgaben enthalten)
- Ausnahmen: keine Anwendung im Produktbereich 16 „Allgemeine Finanzwirtschaft“
- Anwendung bei jeder kommunalen (Unter)Gruppe separat
- Defizite der einzelnen Kommunen als Rechengröße



4. Vertikale Bedarfsermittlung

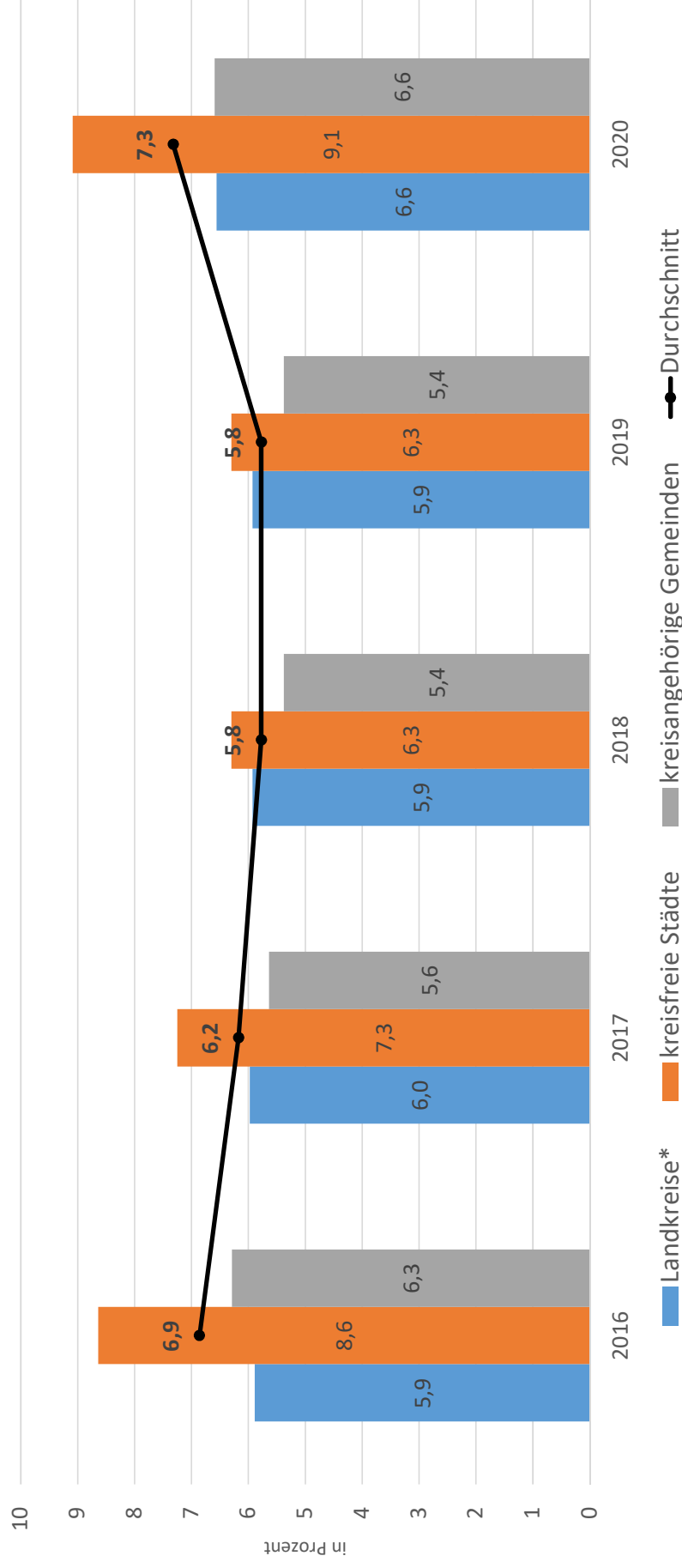
Umsetzung der Angemessenheitsprüfung

- Absenkung der Defizite auf Obergrenze bzw. Heraufsetzung auf Untergrenze
- Obergrenze entspricht gewogenen Durchschnittswert; Untergrenze entspricht 50% der Obergrenze
- Kappungen bzw. Hinzurechnungen stellen keine individuelle Bewertung dar
- individuelle Kappungen bzw. Hinzurechnungen haben keine Auswirkung auf die individuelle Ausgleichszahlung
- aus „angepassten“ Defiziten ergibt sich ein angemessenes Gesamtdefizit
- Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar. (StGH-Urteil vom 16.01.2019)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

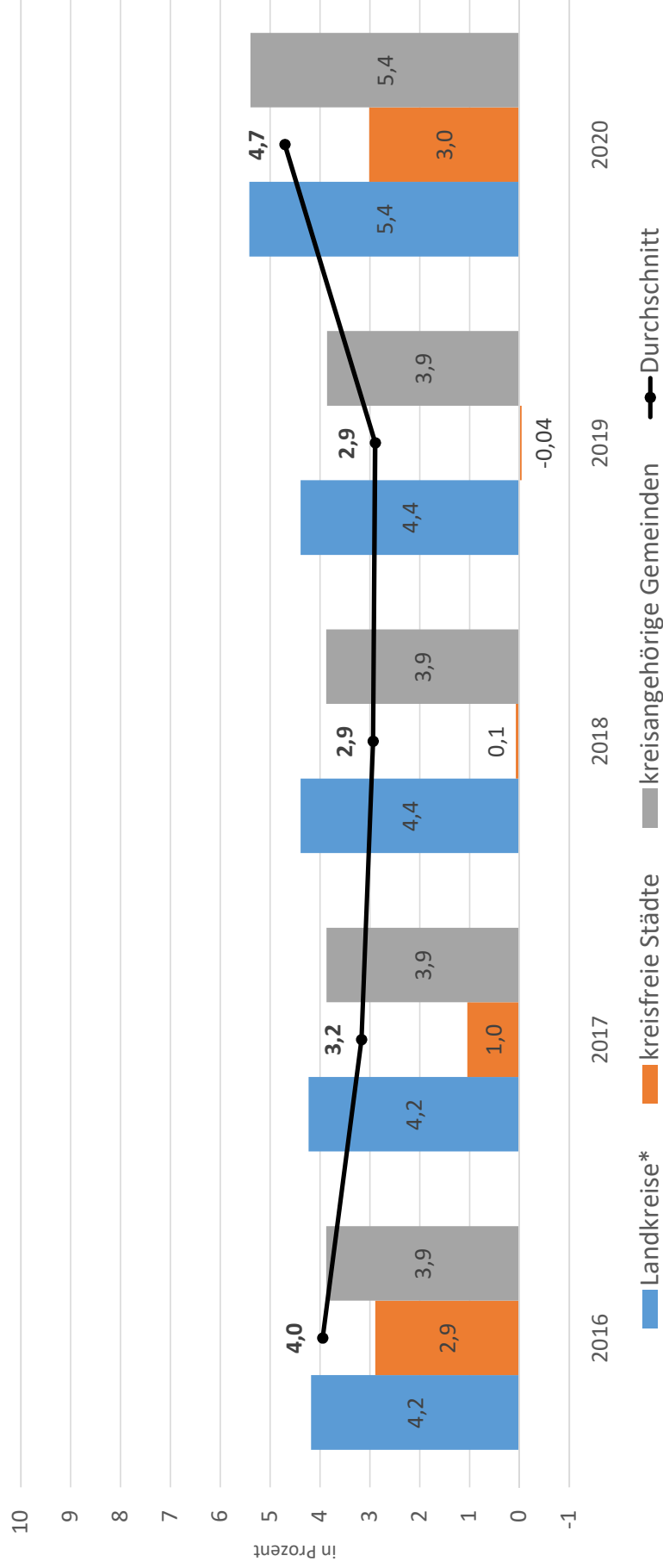
Wirkung der Angemessenheitsprüfung (prozentualer Anteil der nicht berücksichtigten Defizite)
 → ohne Berücksichtigung der Dotierung für Sonderbedarfe (Korrektiv der Angemessenheitsprüfung)



* Unter Berücksichtigung unveränderter Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben).

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Wirkung der Angemessenheitsprüfung (prozentualer Anteil der nicht berücksichtigten Defizite)
 → mit Berücksichtigung der Dotierung für Sonderbedarfe (Korrektiv der Angemessenheitsprüfung)



* Unter Berücksichtigung unveränderter Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben).

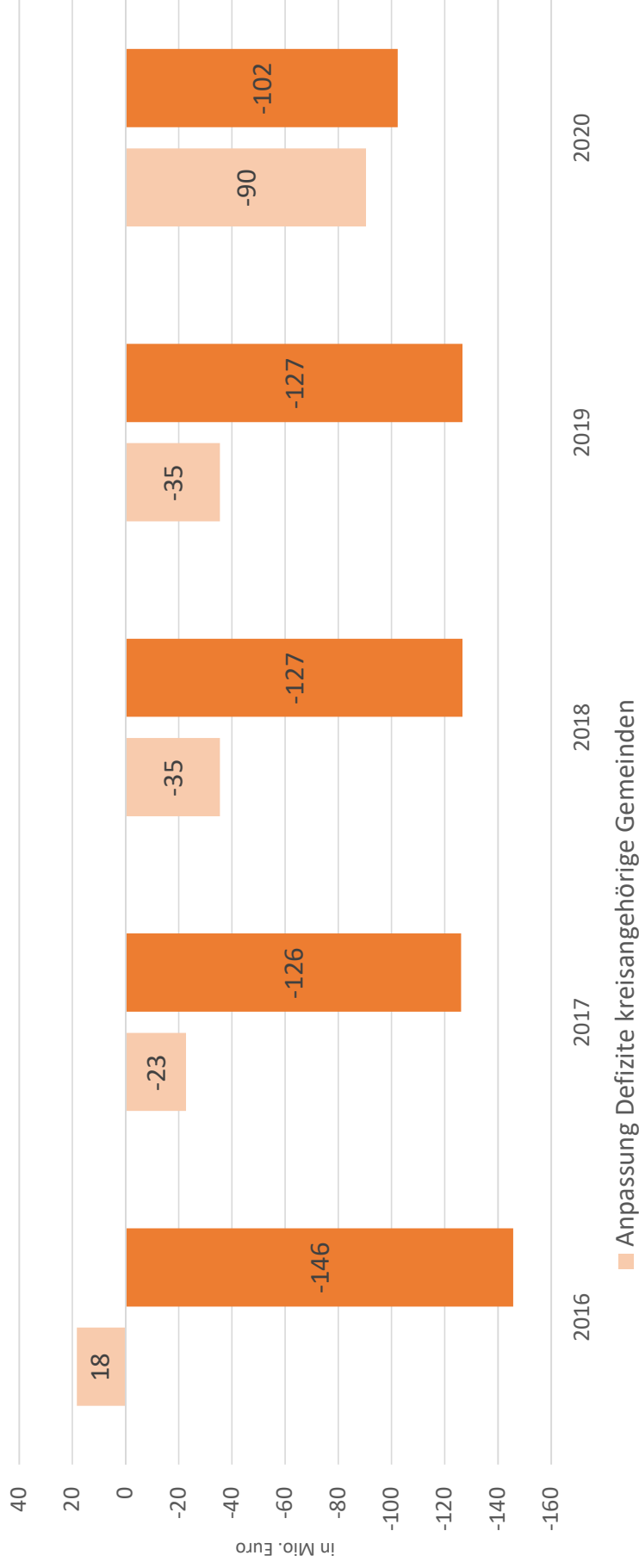
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Anpassung der Schulumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden

- Mit Angemessenheitsprüfung verknüpft Verfahren
- Bedarfe werden dort berücksichtigt, wo sie entstehen → Schulumlage als Auszahlung bei den kreisangehörigen Gemeinden
- Schulumlage wird im Nachgang der Angemessenheitsprüfung an die angemessenen Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben) der Landkreise angepasst → entsprechende Anpassung der Defizite der kreisangehörigen Gemeinden
- Parallel werden bei den Landkreisen die Defizite im PB 3 auf Null gesetzt und die Schulumlage abgezogen → damit wird eine Kostendeckung der Schulumlage unterstellt und bedarfsgerecht umgesetzt

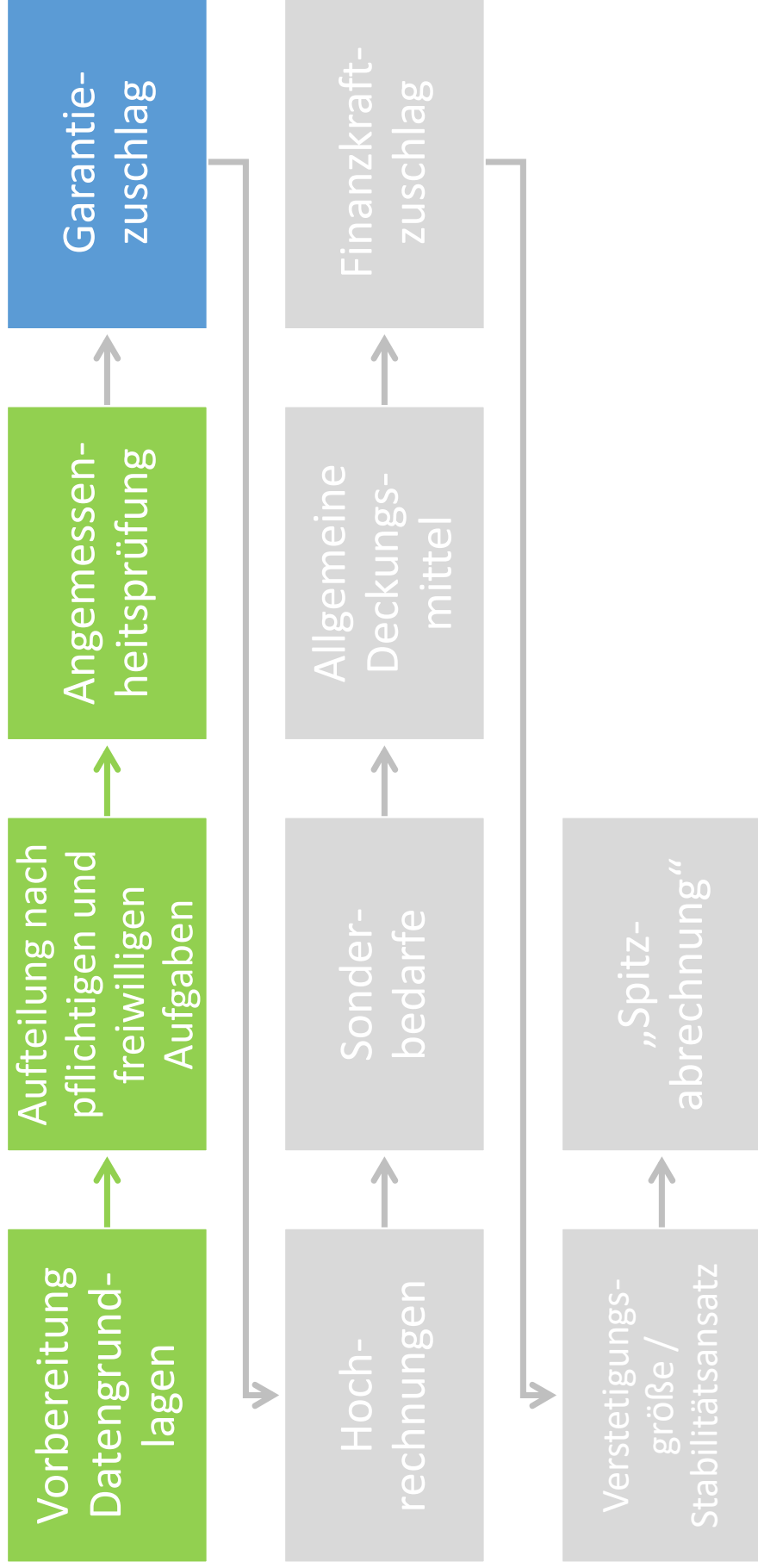
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Anpassung der Defizite (aufgrund angepasster Schulumlage) bei den kreisangehörigen Gemeinden



■ Anpassung Defizite kreisangehörige Gemeinden
■ nachrichtlich: Kappung (Korridor) PB 3 Landkreise (keine Auswirkung auf Landkreise)

4. Vertikale Bedarfsermittlung

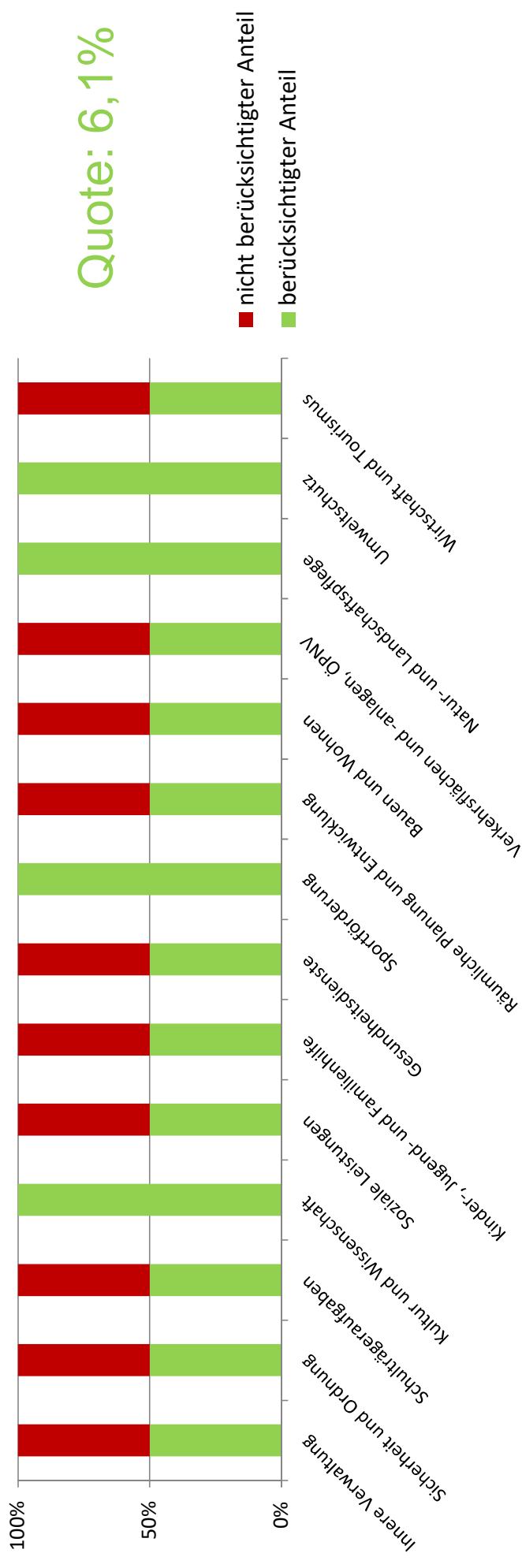


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Garantiezuschlags

Ableitung einer festen Quote:

Die auf freiwillige Aufgaben entfallenden Defizite in den einzelnen Produktbereichen wurden dabei zu 50% oder 100% berücksichtigt.



4. Vertikale Bedarfsermittlung

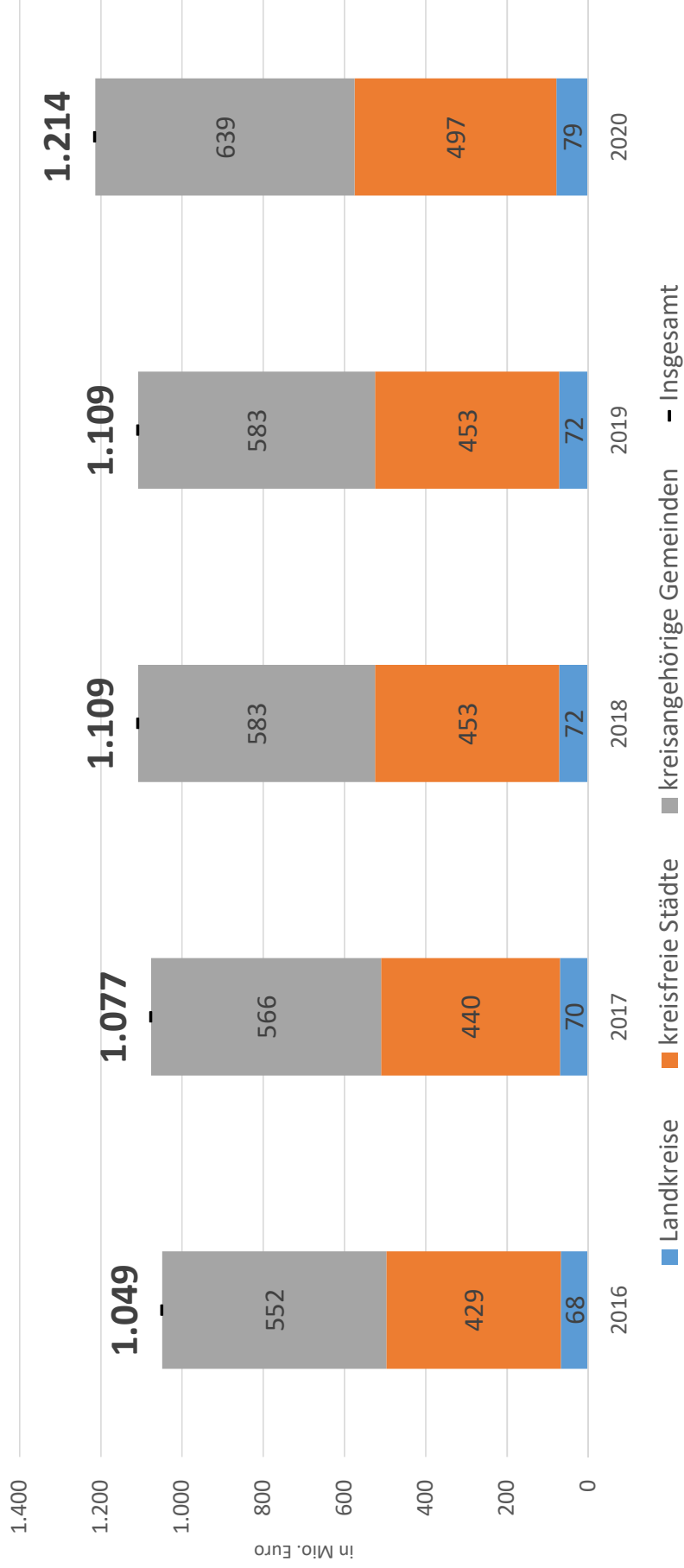
Ermittlung des Garantiezuschlags

<i>in Mio. Euro</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Summe der auf Pflichtaufgaben entfallenen Auszahlungen	17.197	17.649	18.174	18.174	19.906
Garantiezuschlag nach § 7 Abs. 4 HFAG	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%
Garantiezuschlag	1.049	1.077	1.109	1.109	1.214

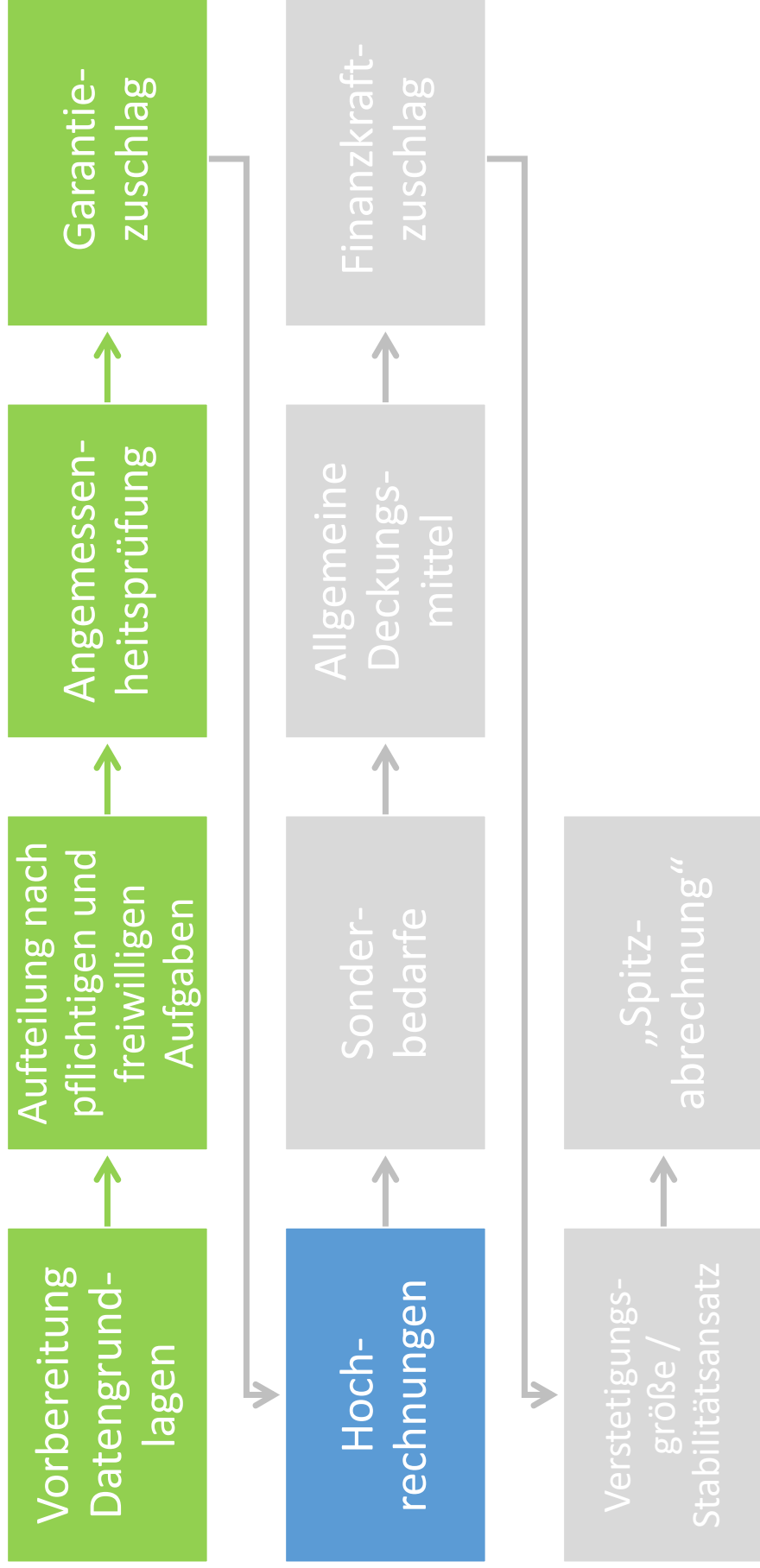
 Verteilung des Garantiezuschlags anhand fester Quoten nach § 7 Abs. 4 HFAG auf die (Unter)Gruppen

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Verteilung des Garantiezuschlags auf die kommunalen Gruppen
 → Landkreise: 6,5 %; kreisfreie Städte: 40,9 %; kreisangehörige Gemeinden: 52,6 %



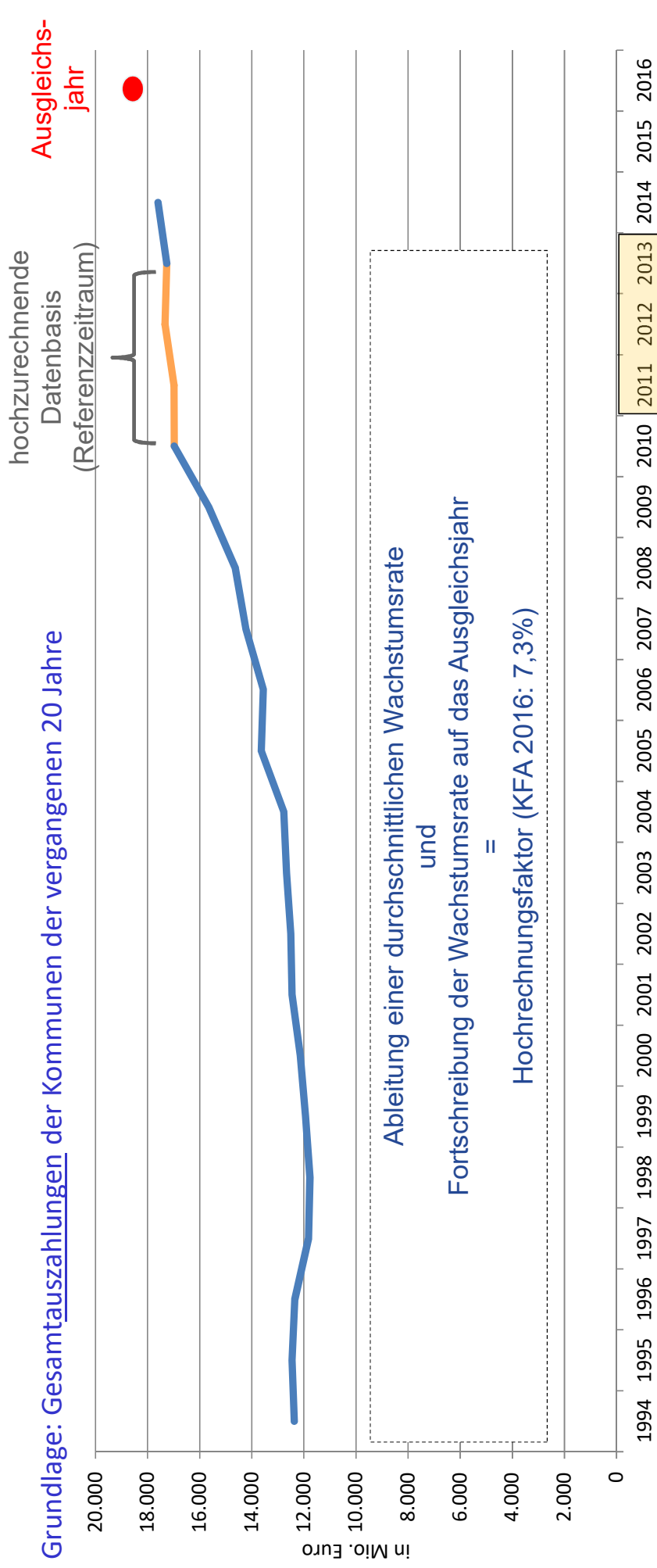
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

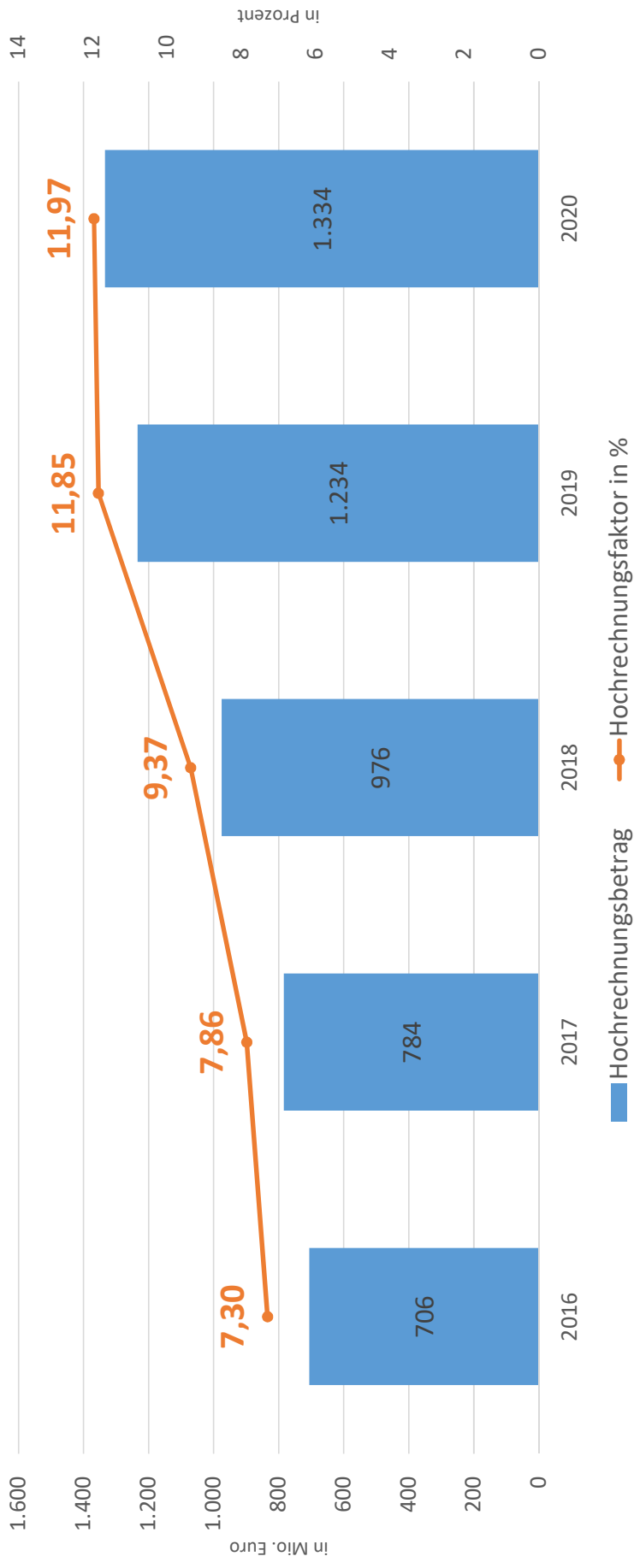
Methode zur Ermittlung des Hochrechnungsfaktors zur Hochrechnung der angemessenen Defizite auf das Ausgleichsjahr

Grundlage: Gesamtauszahlungen der Kommunen der vergangenen 20 Jahre



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aufstockung der angemessenen Defizite (Hinzurechnung eines Hochrechnungsbetrags)

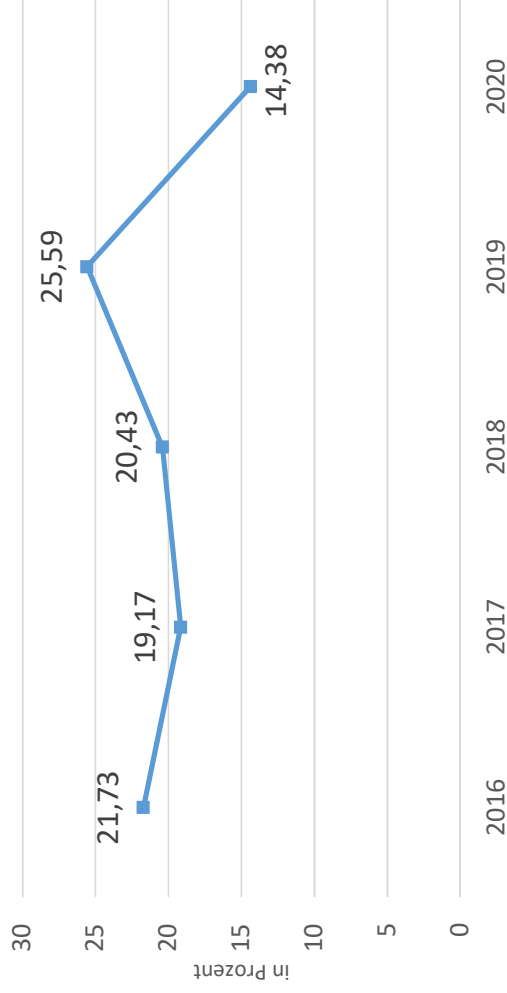


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Methode zur Hochrechnung der Kreisumlage

- eine von der allgemeinen Hochrechnung abweichende Methodik
- Höhe der Kreisumlage eng verbunden mit der Entwicklung der Steuereinnahmen
- daher: Ableitung eines Hochrechnungsfaktors aus den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden

(Vergleich Ist-Einzahlungen im Referenzzeitraum mit Steuerschätzung für das Ausgleichsjahr):



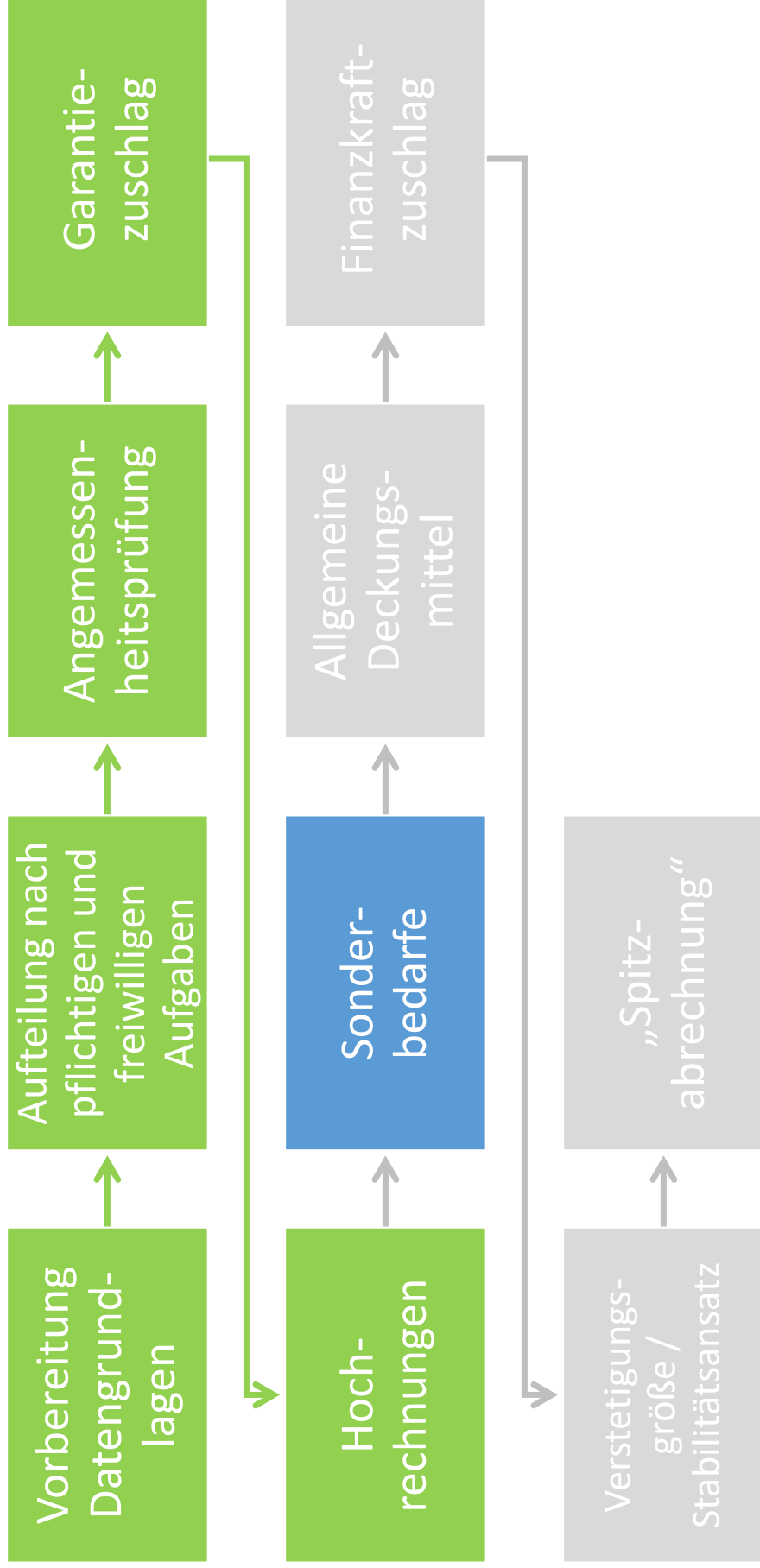
- Hochrechnung der Kreisumlage bei den Gemeinden mittels Hochrechnungsfaktor
- Dabei wird bei der Kreisumlage nur der Teil berücksichtigt, der auf die Steuereinnahmen zurückzuführen ist (Anteil der Steuereinnahmen an den Umlagegrundlagen)

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Vergleich hochgerechnetes Kreisumlageaufkommen mit tatsächlichem Aufkommen



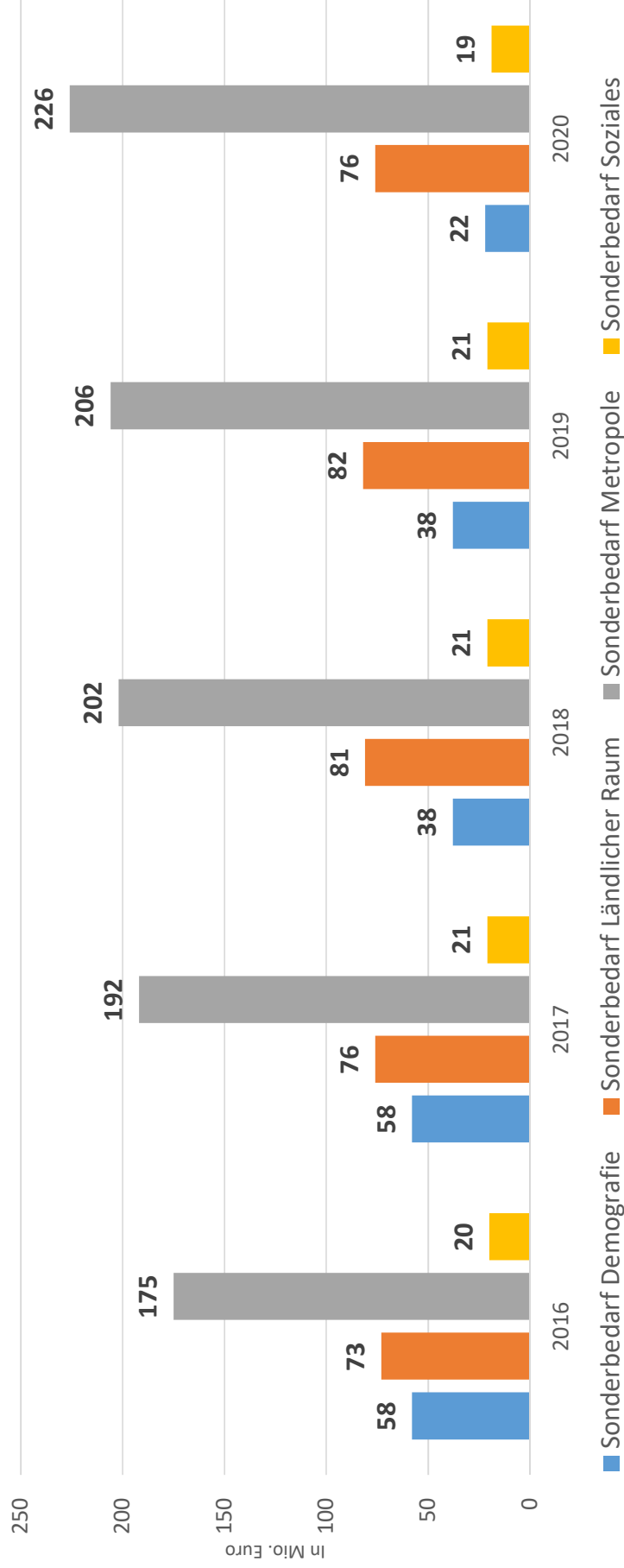
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

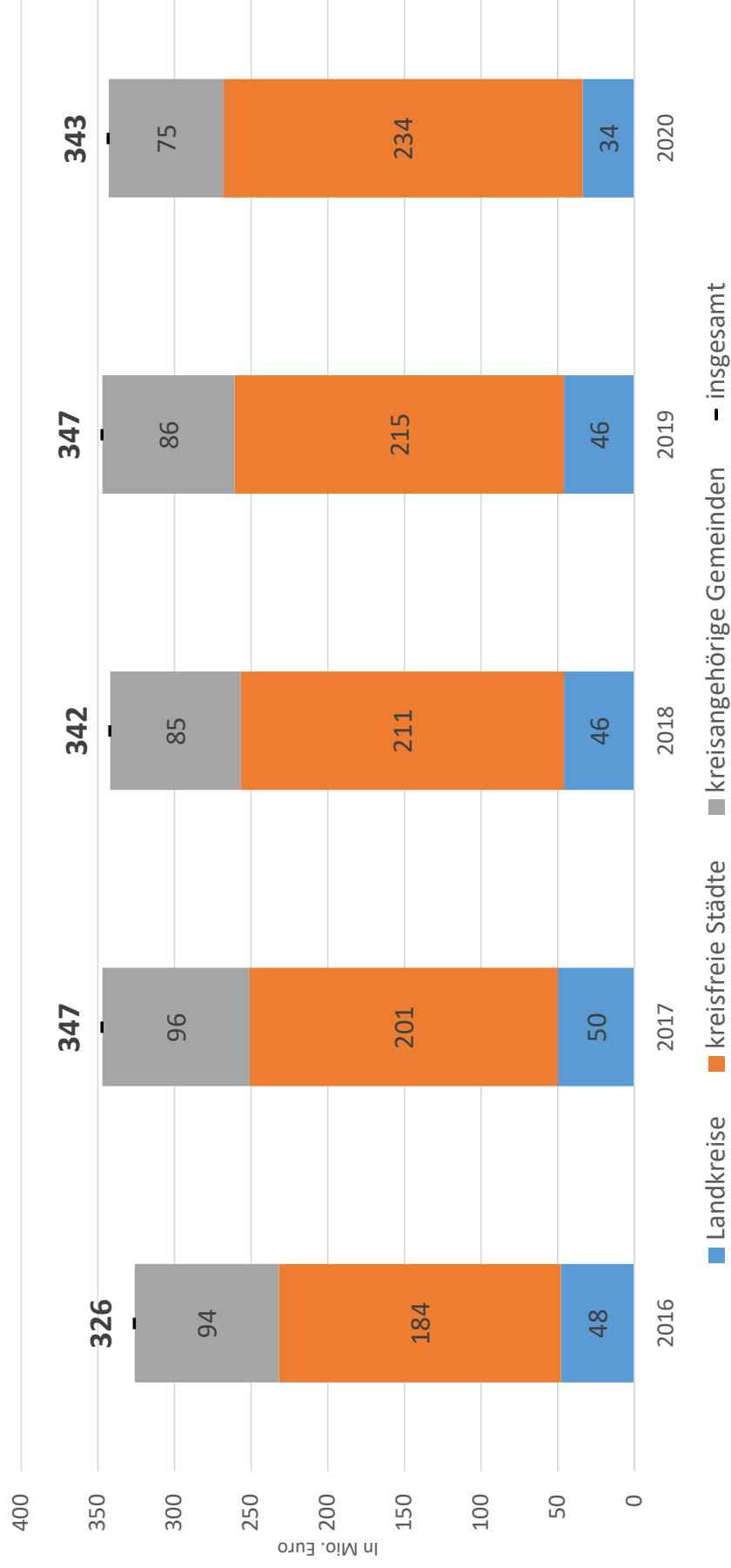
Berücksichtigung von Sonderbedarfen

→ Da bei der Angemessenheitsprüfung hohe Defizite (oberhalb 100%) auf Sonderbedarfe zurückzuführen sein können, findet eine zusätzliche vertikale Dotierung statt.

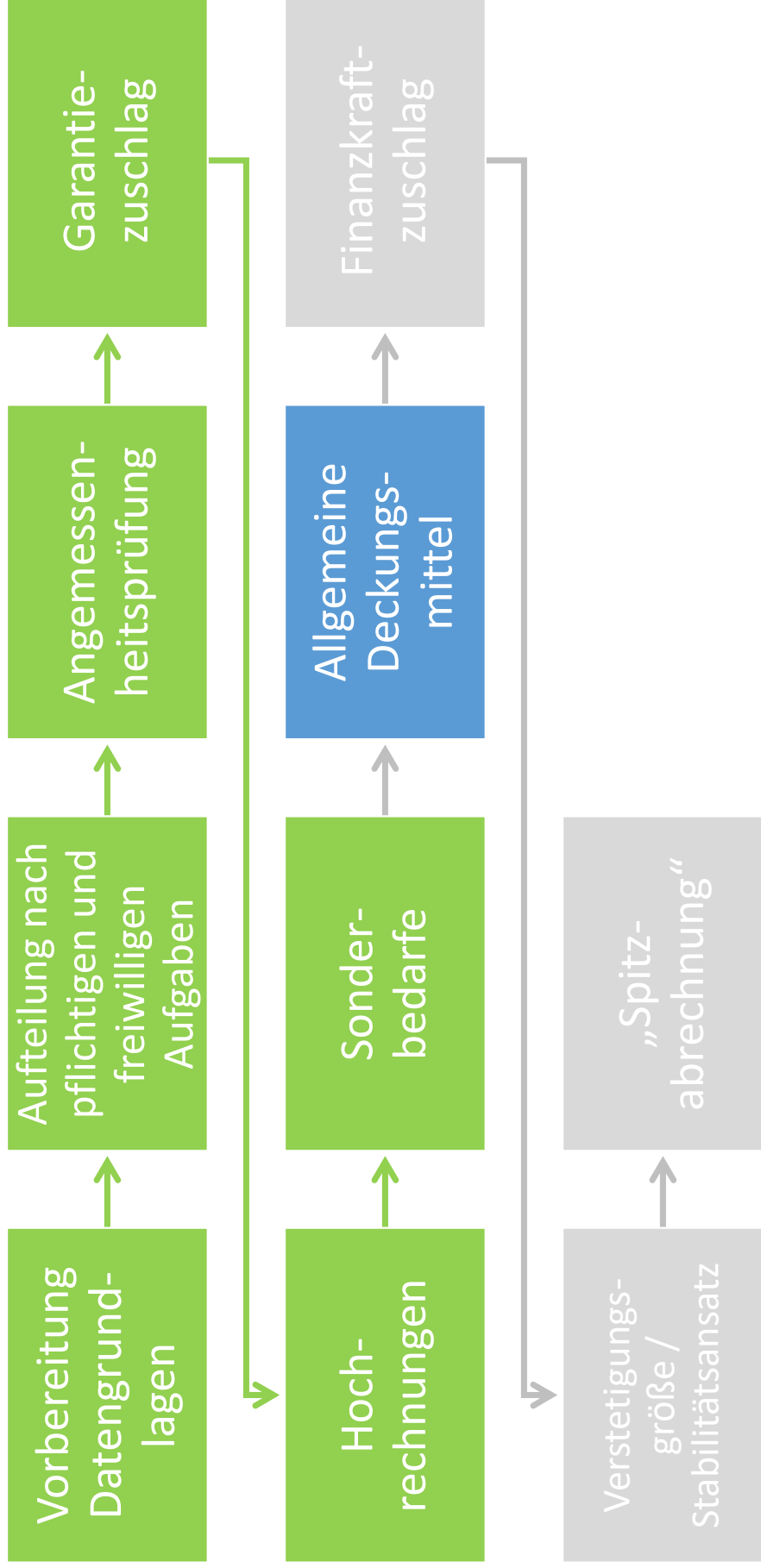


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berücksichtigung von Sonderbedarfen nach kommunalen Gruppen



4. Vertikale Bedarfsermittlung



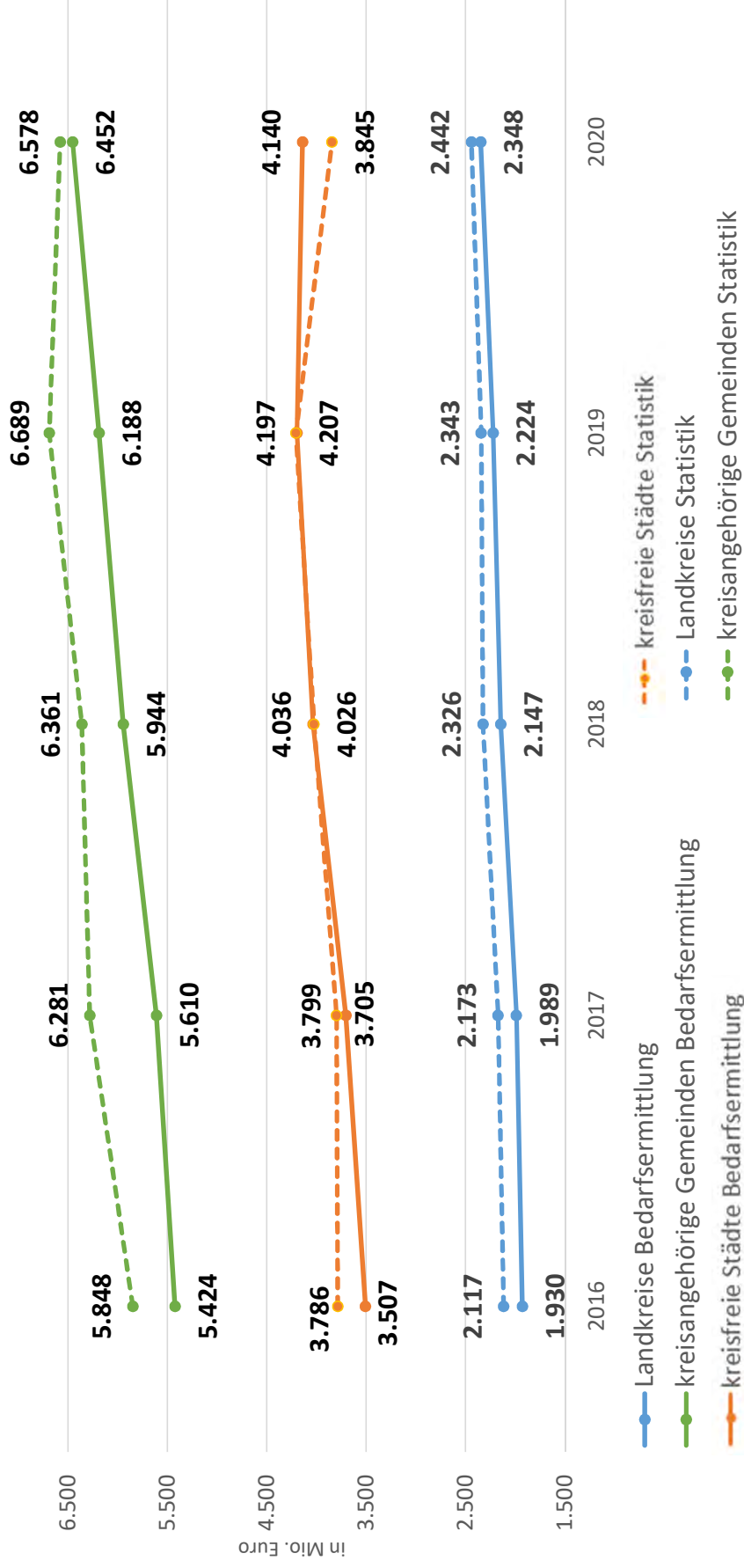
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Allgemeine Deckungsmittel

- **Steuerschätzung für folgende Steuerarten (stets Mai-Steuerschätzung):**
 - Grundsteuer A und B (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen)
 - Gewerbesteuer netto (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen im 5-Jahresdurchschnitt)
 - Gemeindeanteile an Umsatzsteuer und Einkommensteuer sowie Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen)
- **Kreisumlage**
- **Sonstige Steuern, steuerähnliche Einzahlungen sowie Konzessionsabgaben werden nicht hochgerechnet**
- **Ein Teil der Deckungsmittel bleibt unberücksichtigt aufgrund:**
 - Sicherheitsabschlag bei Gewerbesteuer (bis 2019)
 - Nivellierungshesbesätze bei Realsteuern (bis 2019)
 - abundante Steuerkraft (bei kreisfreien Städten bis 2019)
 - Regelung für Landkreise

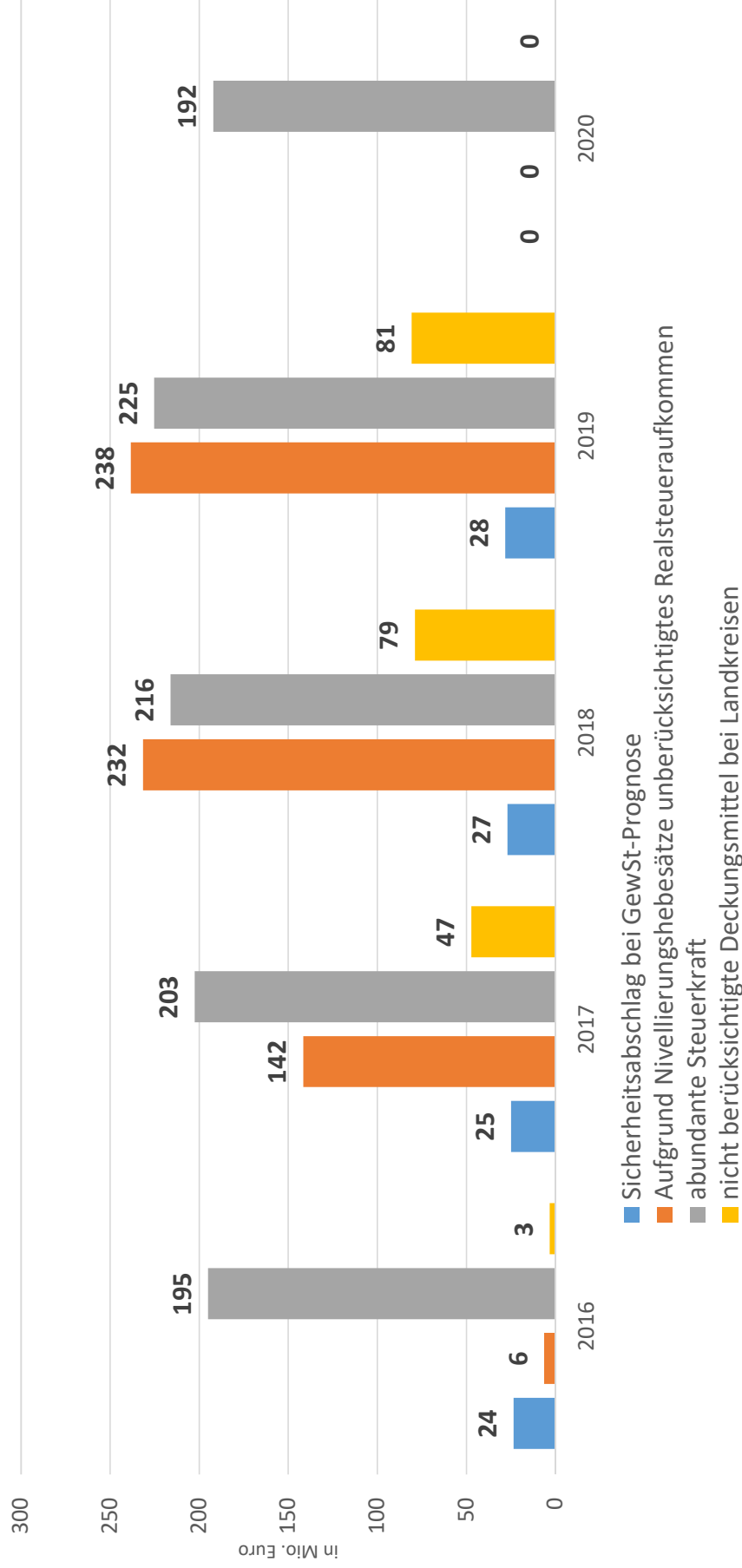
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Vergleich allgemeine Deckungsmittel gemäß Bedarfsermittlung und Ist-Einnahmen (Statistik)



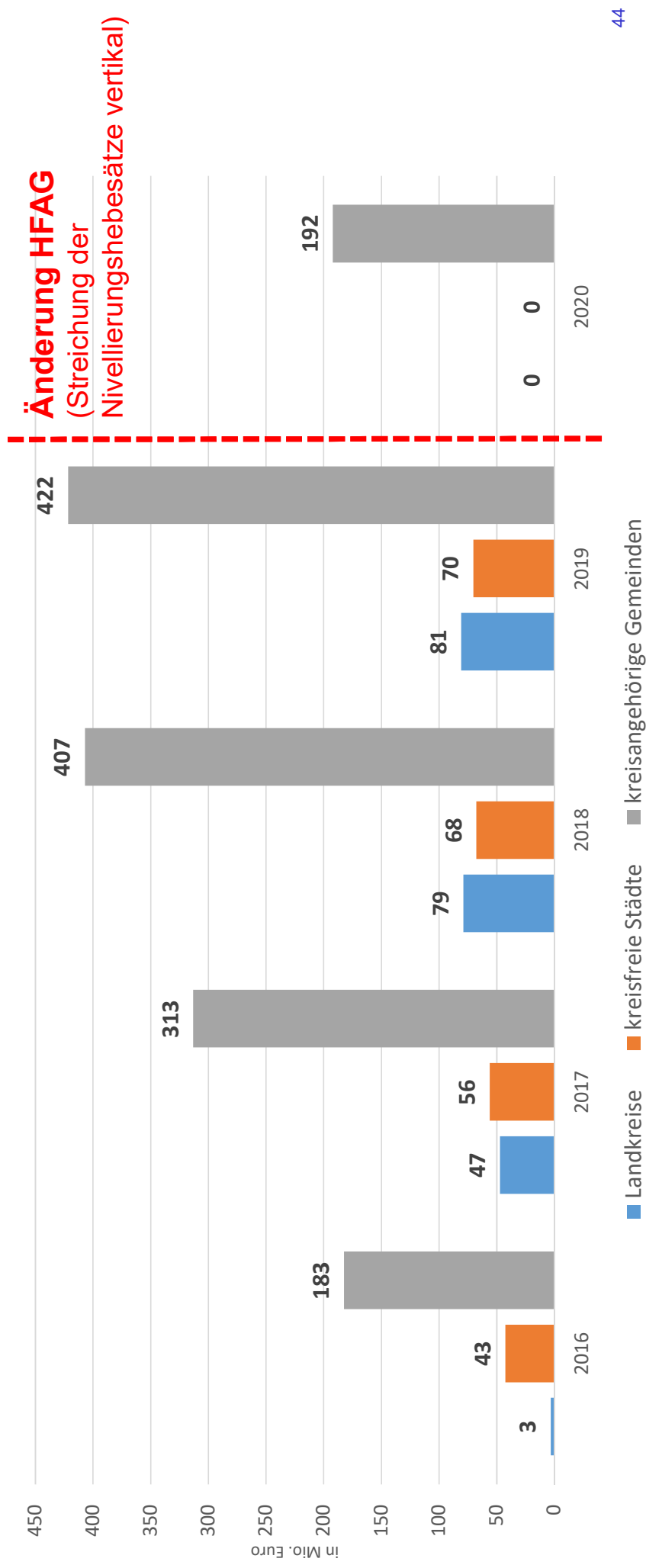
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte allgemeine Deckungsmittel



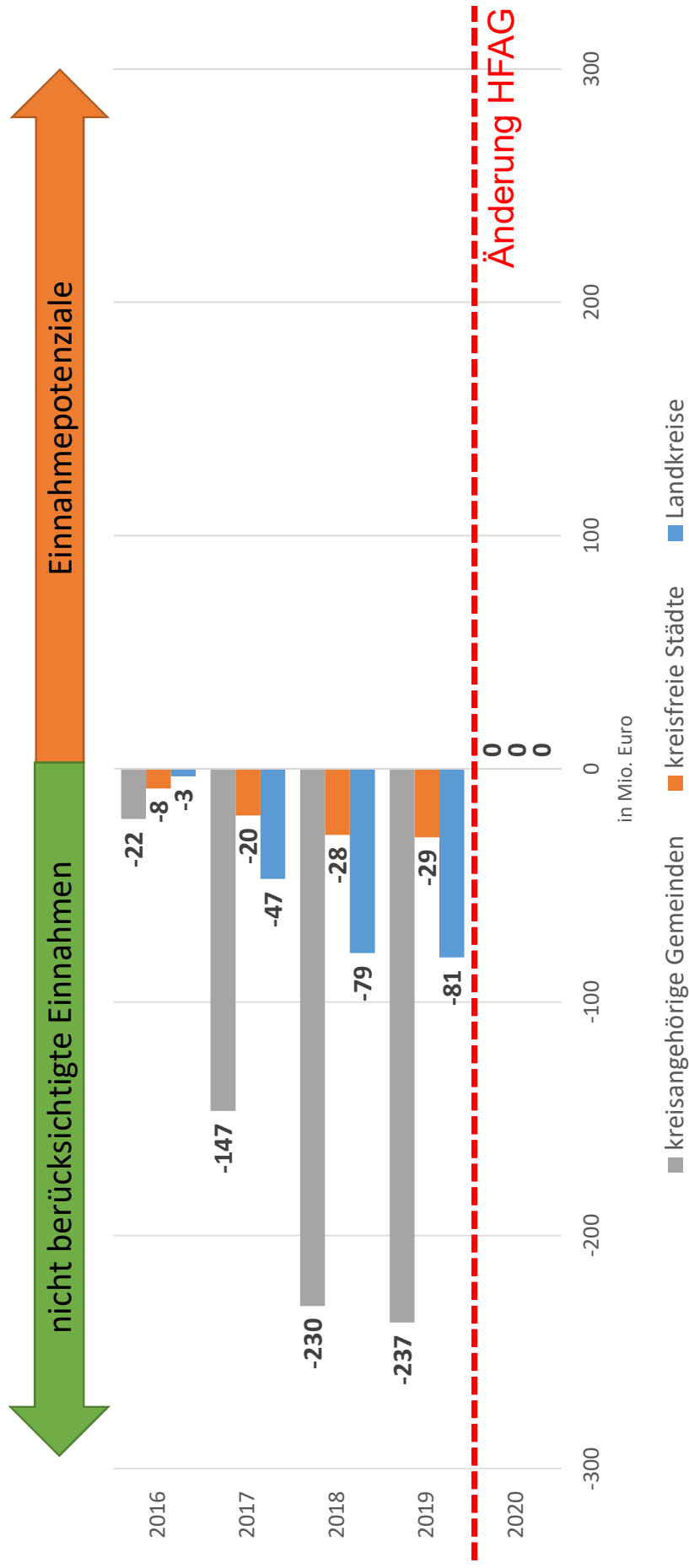
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen
→ Zunehmend starkes Ungleichgewicht zwischen den Gruppen

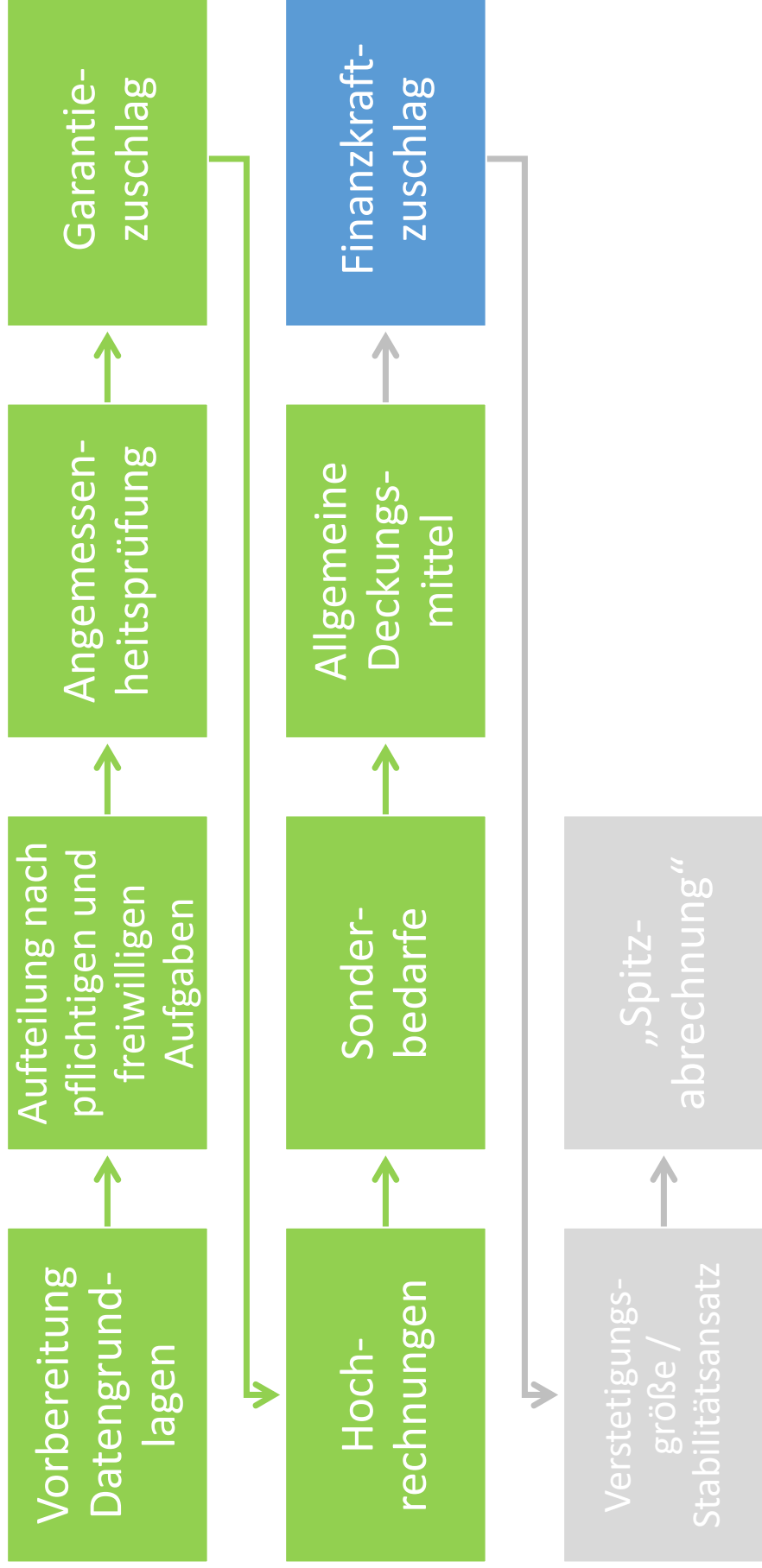


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Bislang keine Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen, obwohl Staatsgerichtshof dies für zulässig erachtet



4. Vertikale Bedarfsermittlung

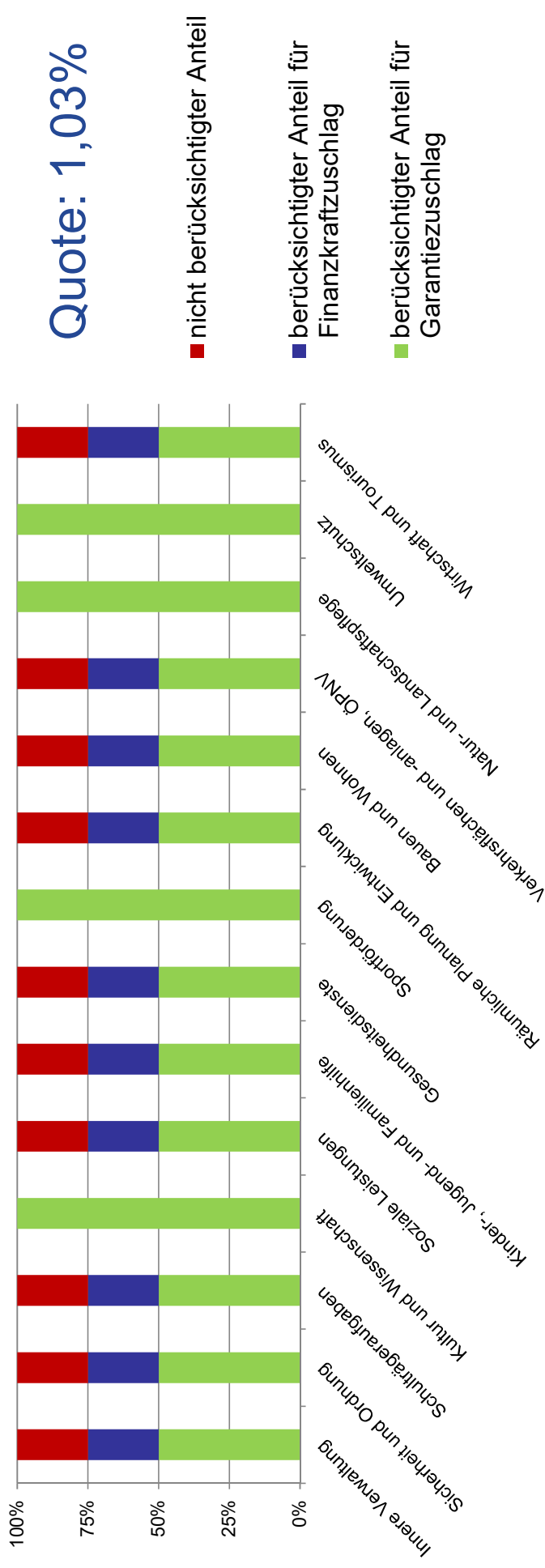


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Finanzkraftzuschlags

Ableitung einer festen Quote:

Die beim Garantiezuschlag unberücksichtigten Defizite werden beim Finanzkraftzuschlag zu 50% berücksichtigt.



4. Vertikale Bedarfsermittlung

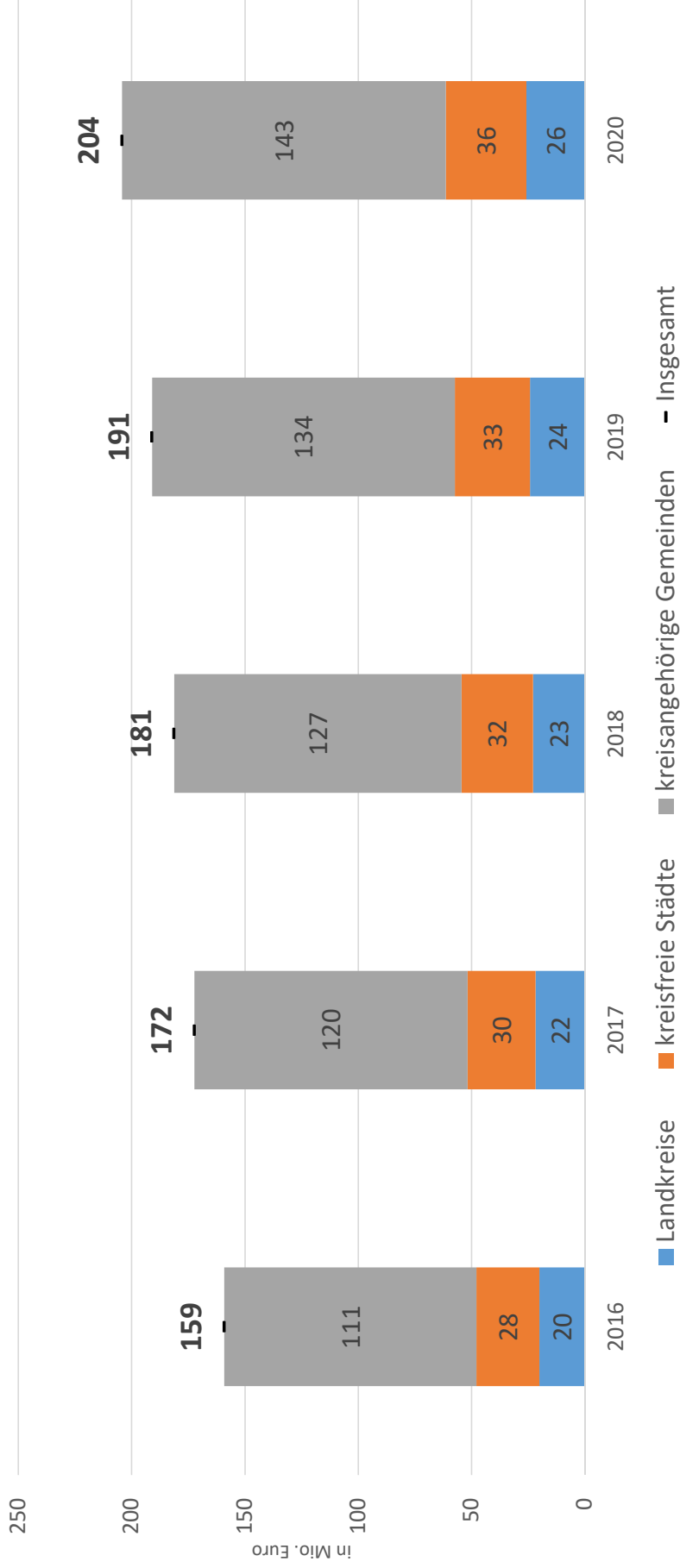
Ermittlung des Finanzkraftzuschlags

<i>in Mio. Euro</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Obligatorischer Steuerverbund	15.455	16.734	17.603	18.551	19.834
Finanzkraftzuschlag nach § 8 Abs. 1 FAG	1,03%	1,03%	1,03%	1,03%	1,03%
Finanzkraftzuschlag	159	172	181	191	204

 Verteilung des Finanzkraftzuschlags anhand fester Quoten
nach § 8 Abs. 3 HFAG auf die Gruppen

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Verteilung des Finanzkraftzuschlags auf die kommunalen Gruppen
→ Landkreise: 12,7 %; kreisfreie Städte: 17,4 %; kreisangehörige Gemeinden: 69,9 %

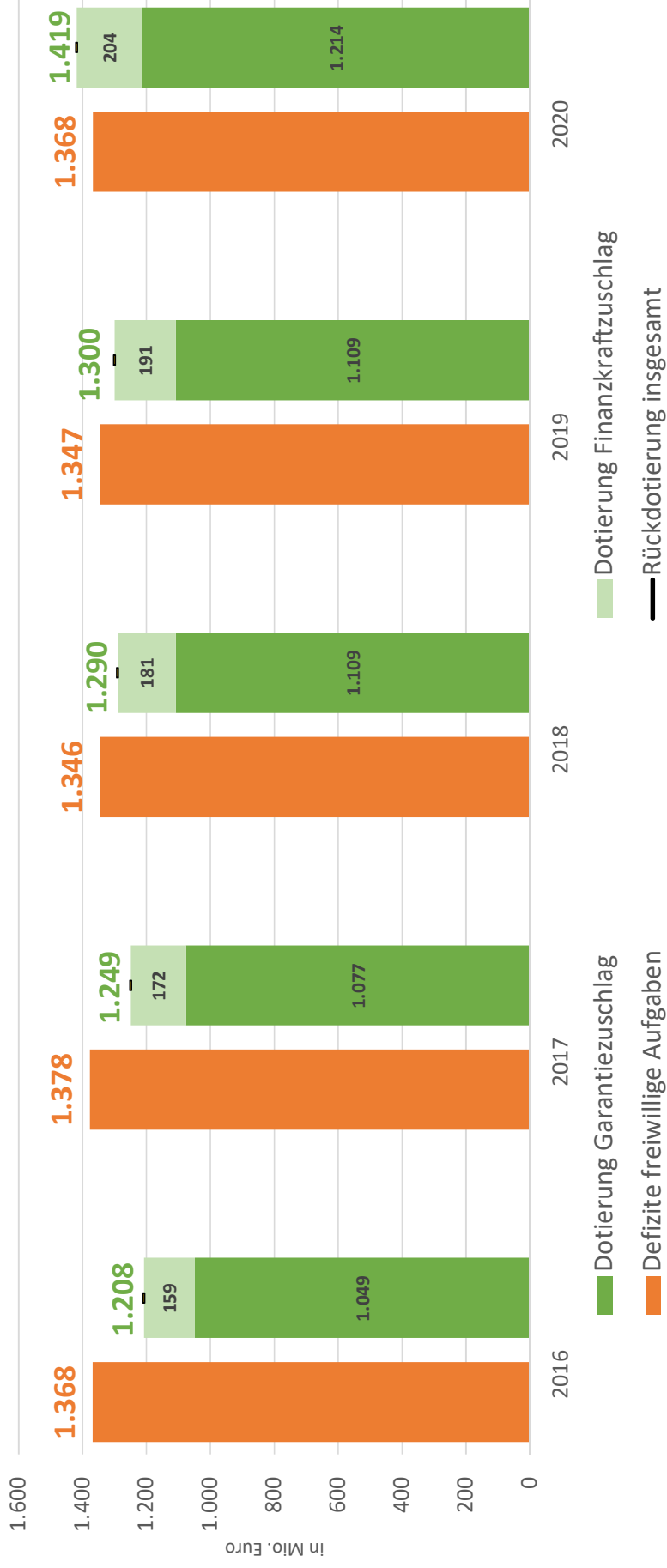


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Zusammenfassende Betrachtung der Defizite aus freiwilligen Aufgaben

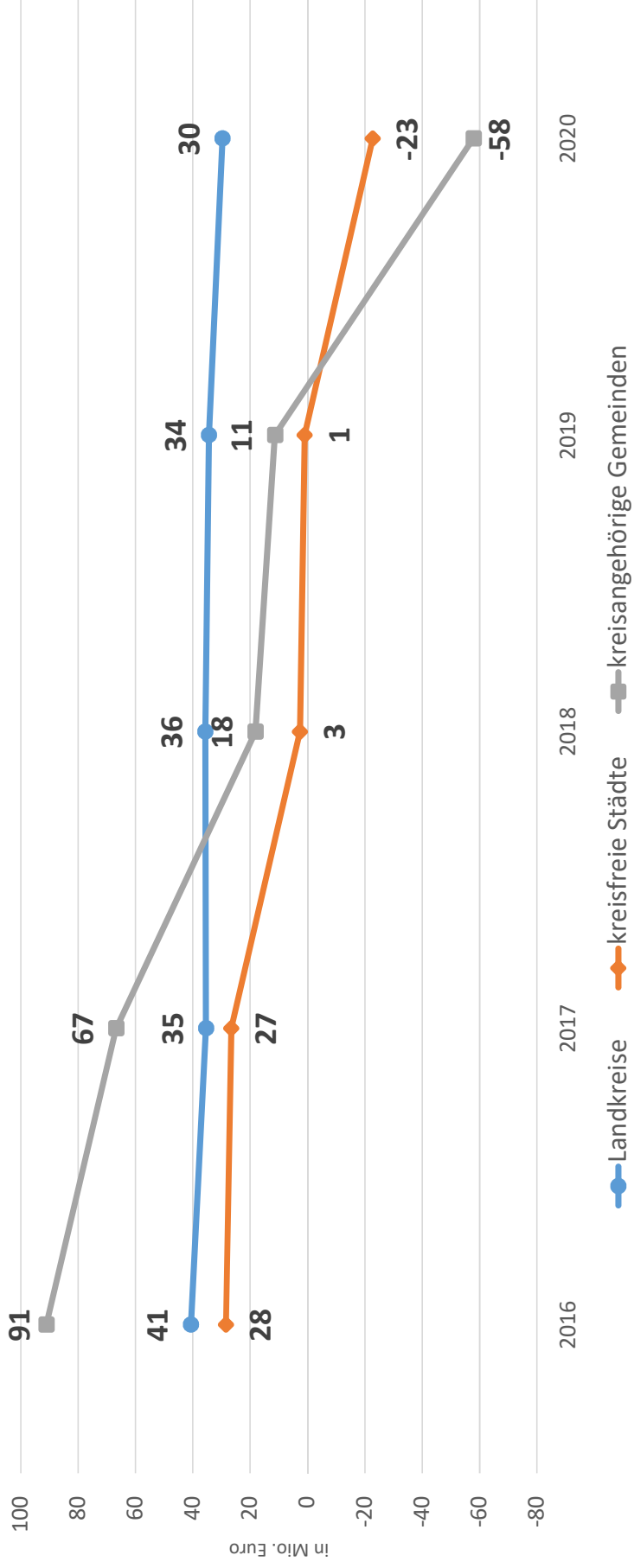
→ Der „Rückfluss“ durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag hat sich stetig erhöht.

→ In 2020 war dieser höher als die anhand der Quoten herausgerechneten Defizite aus freiwilligen Aufgaben



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der in der Bedarfsermittlung nach „Rückfluss“ durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag unberücksichtigten Defizite aus freiwilligen Aufgaben
 → rückläufige Tendenz bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden erkennbar

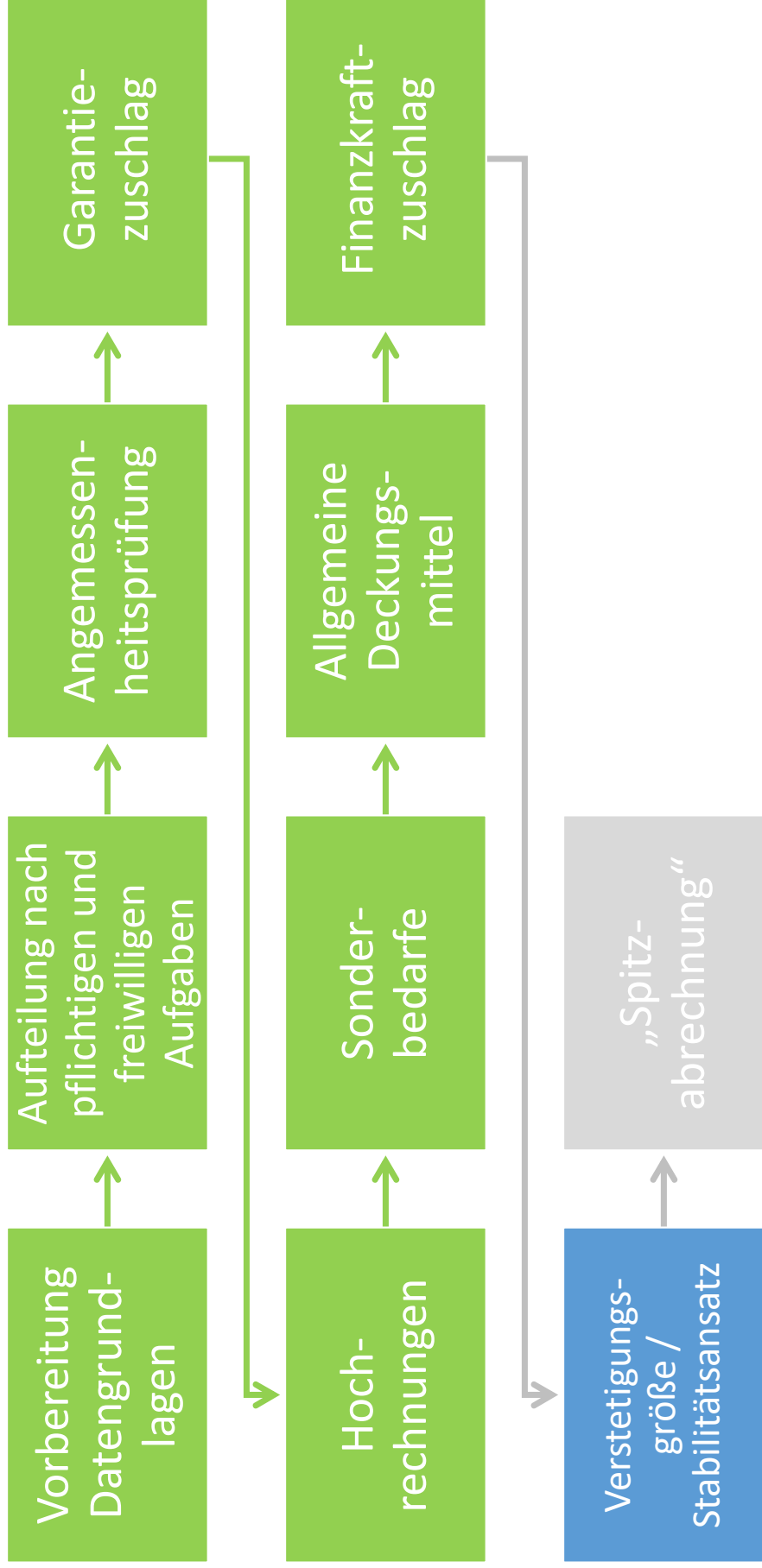


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aus den bisherigen Rechenschritten ergibt sich der „Festansatz“ (Mindestausstattung + Finanzkraftzuschlag)



4. Vertikale Bedarfsermittlung



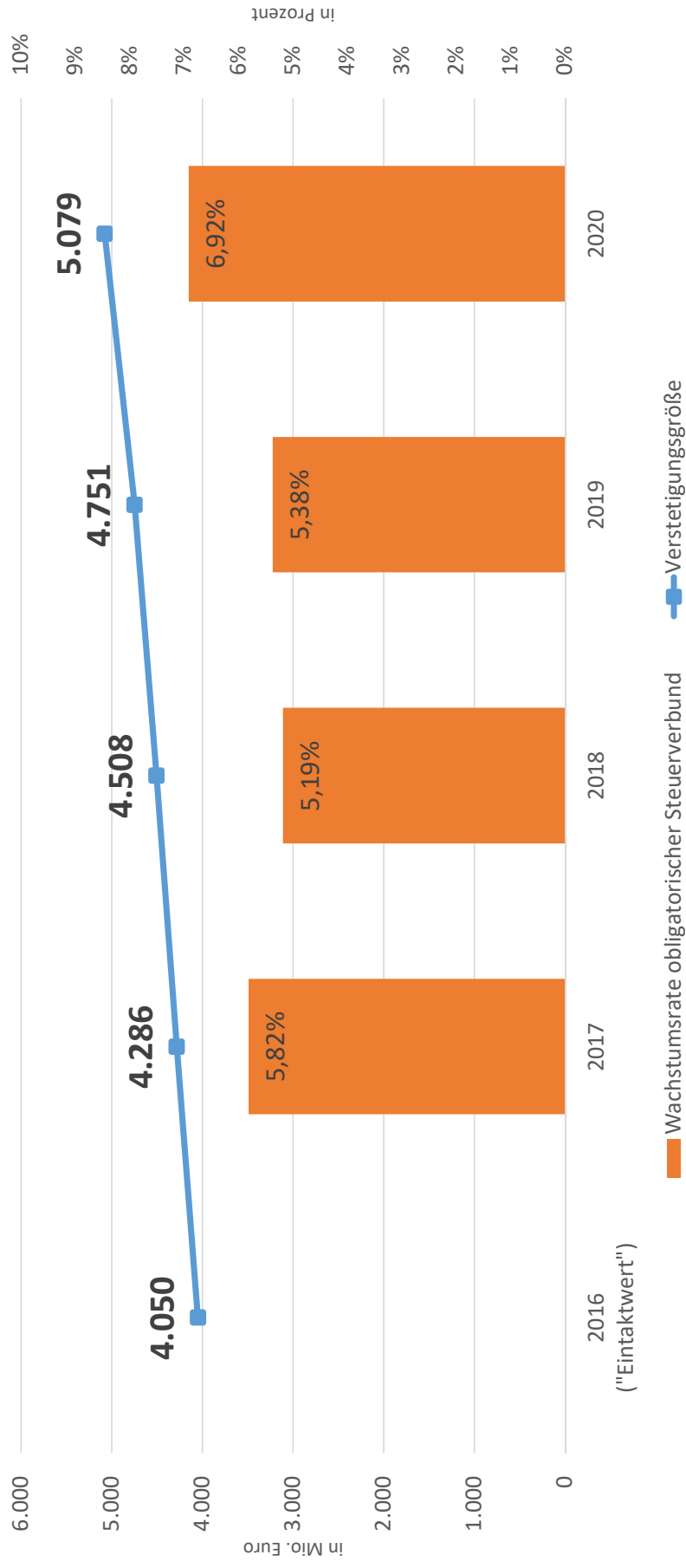
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung der Verstetigungsgröße

- Hohe Relevanz der Verstetigungsgröße für die Höhe der Finanzausgleichsmasse
- KFA 2016 nach „altem“ Recht (ohne kommunale Umlagen) = Eintaktwert für Verstetigungsgröße
- Verstetigungsgröße verändert sich in dem prozentualen Umfang, wie sich die Steuereinnahmen des Landes verändern (Wachstumsrate des obligatorischen Steuerverbundes)

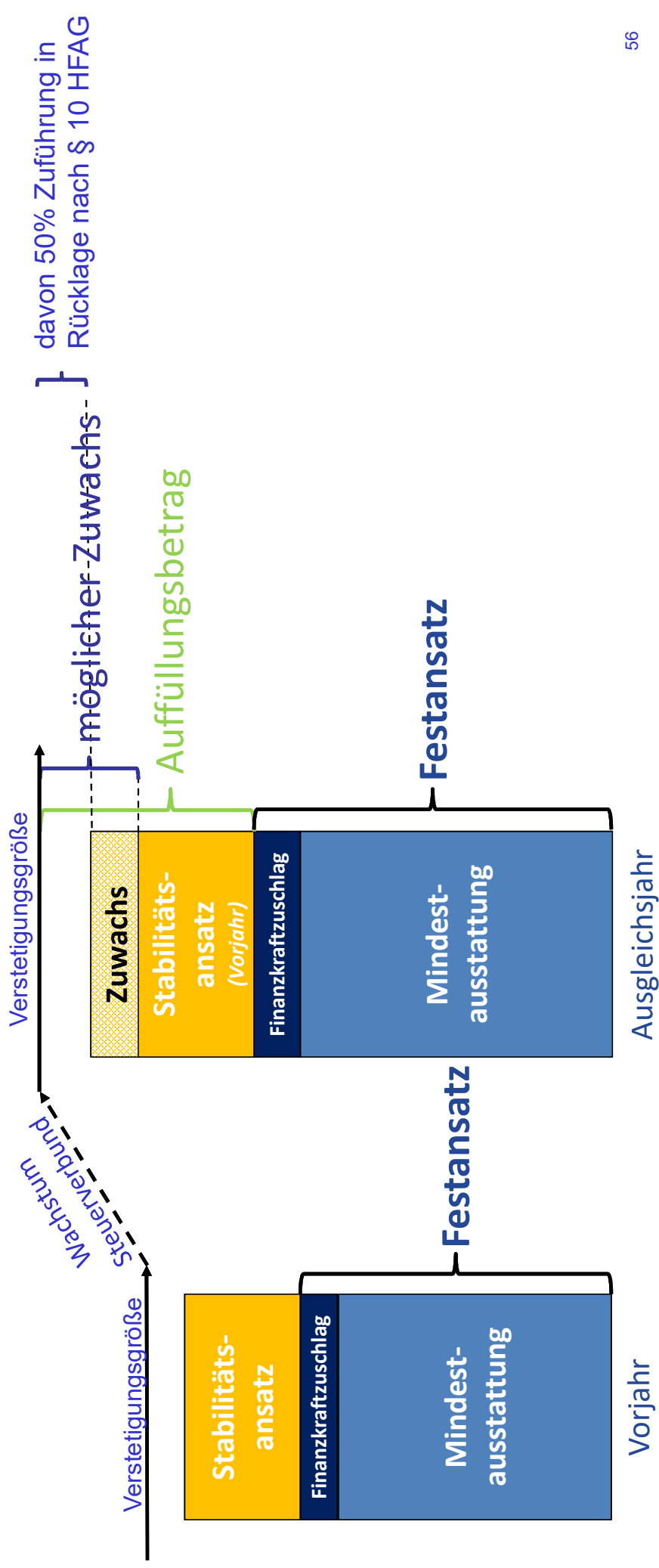
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung der Verstetigungsgröße



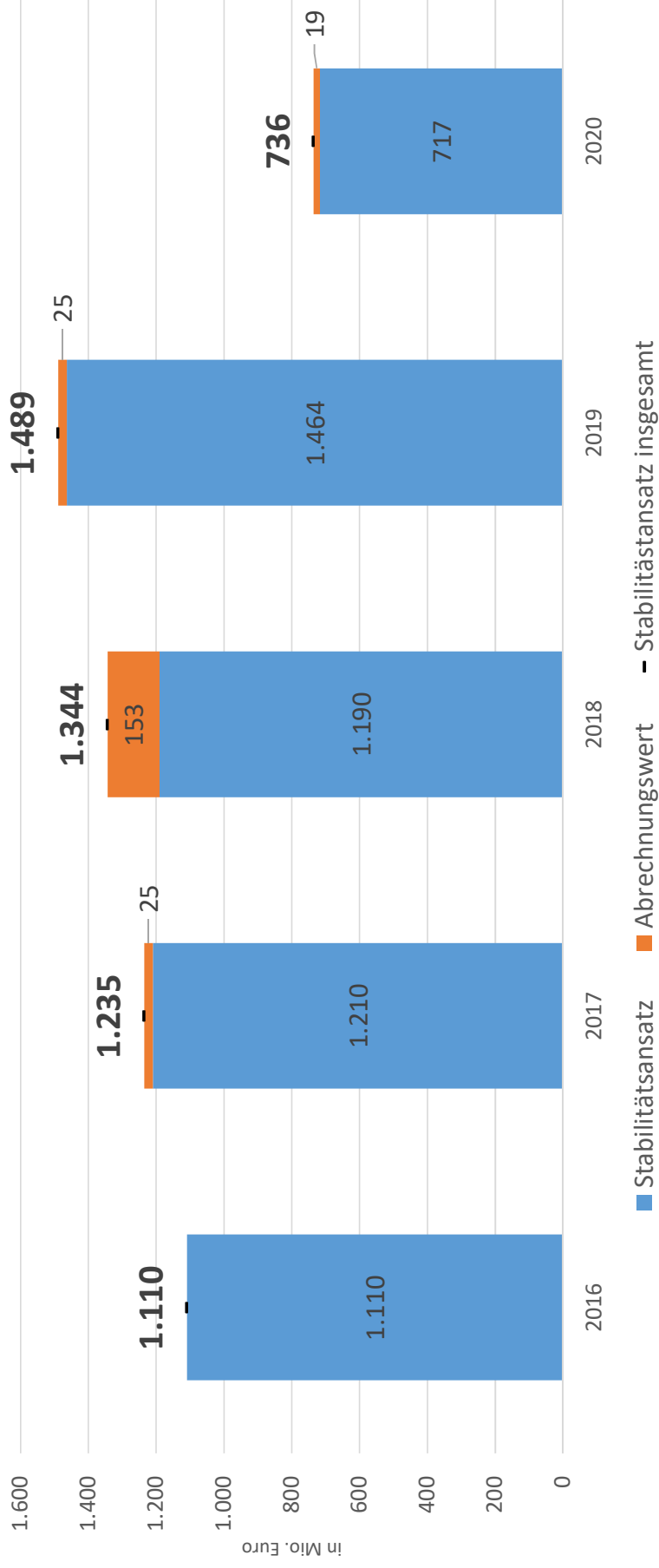
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung des Stabilitätsansatzes (abstrakte Darstellung)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

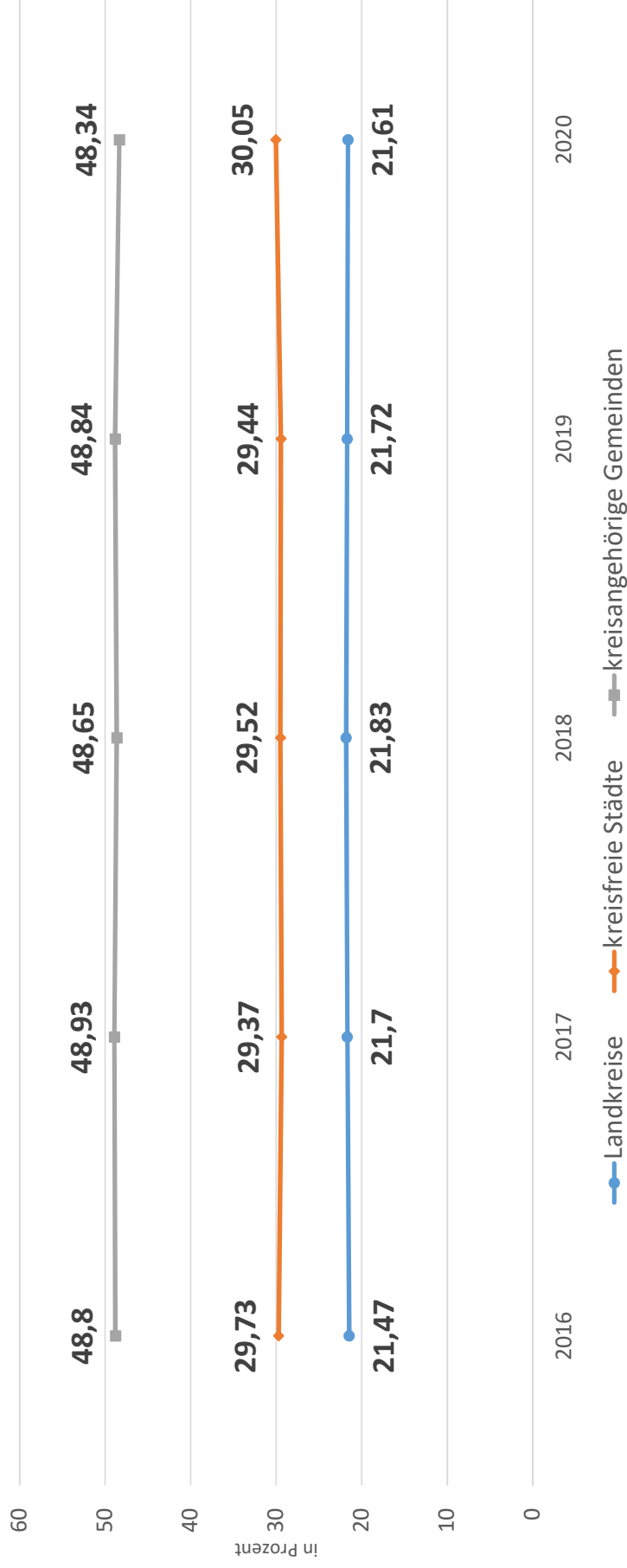
Berechnung des Stabilitätsansatzes (Ergebnisse)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aufteilung des Stabilitätsansatzes auf die kommunalen Gruppen

Keine feste Quoten, sondern Anteil am angemessenen Gesamtdefizit (vor Hinzurechnung der Sonderbedarfe und Abzug der allgemeinen Deckungsmittel)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung des Stabilitätsansatzes (Ergebnisse)

Wie hat sich die Rücklage nach § 10 HFAG entwickelt?

<i>in Mio. Euro</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Rücklage nach § 10 HFAG	0	0	0	0	0

Hintergrund:

Regelung nach § 9 Abs. 2 Satz 5 HFAG

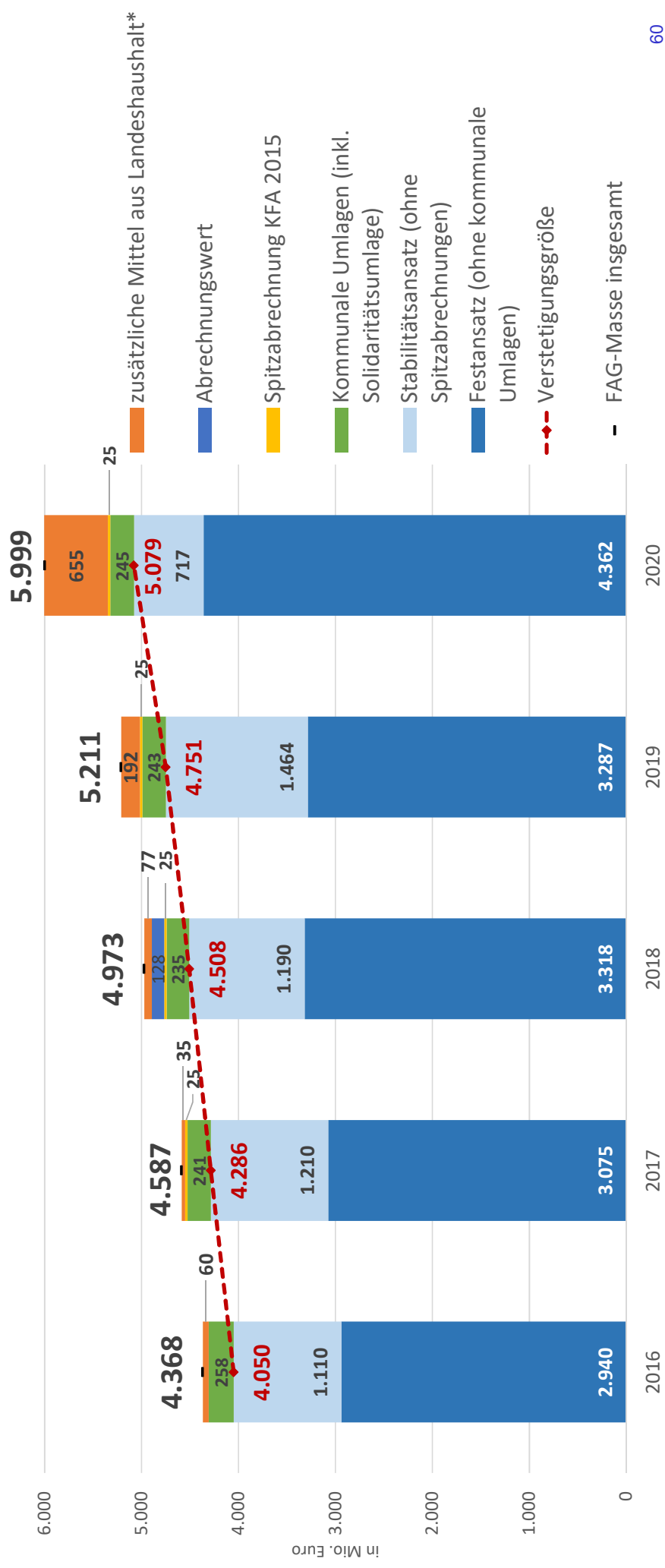
„Soweit in einem Ausgleichsjahr Leistungen des Bundes oder Dritter, die eine außerordentliche Entlastung der Kommunen bezwecken, zu einer Absenkung oder zu einem geringeren Anstieg des Festansatzes führen, wird bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes nach Satz 4 der darauf zurückzuführende Anteil an der Differenz zwischen dem Auffüllungsbetrag und dem Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres nicht zu 50 Prozent, sondern in vollem Umfang berücksichtigt.“



Der genannte Anteil an der Differenz war im Ergebnis regelmäßig in vollem Umfang zu berücksichtigen. Demnach hat sich keine Rücklagenbildung ergeben.

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Zusammenspiel von Festansatz, Verstetigungsgröße und Stabilitätsansatz



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Teilschlüsselmassen als ein zentrales Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung

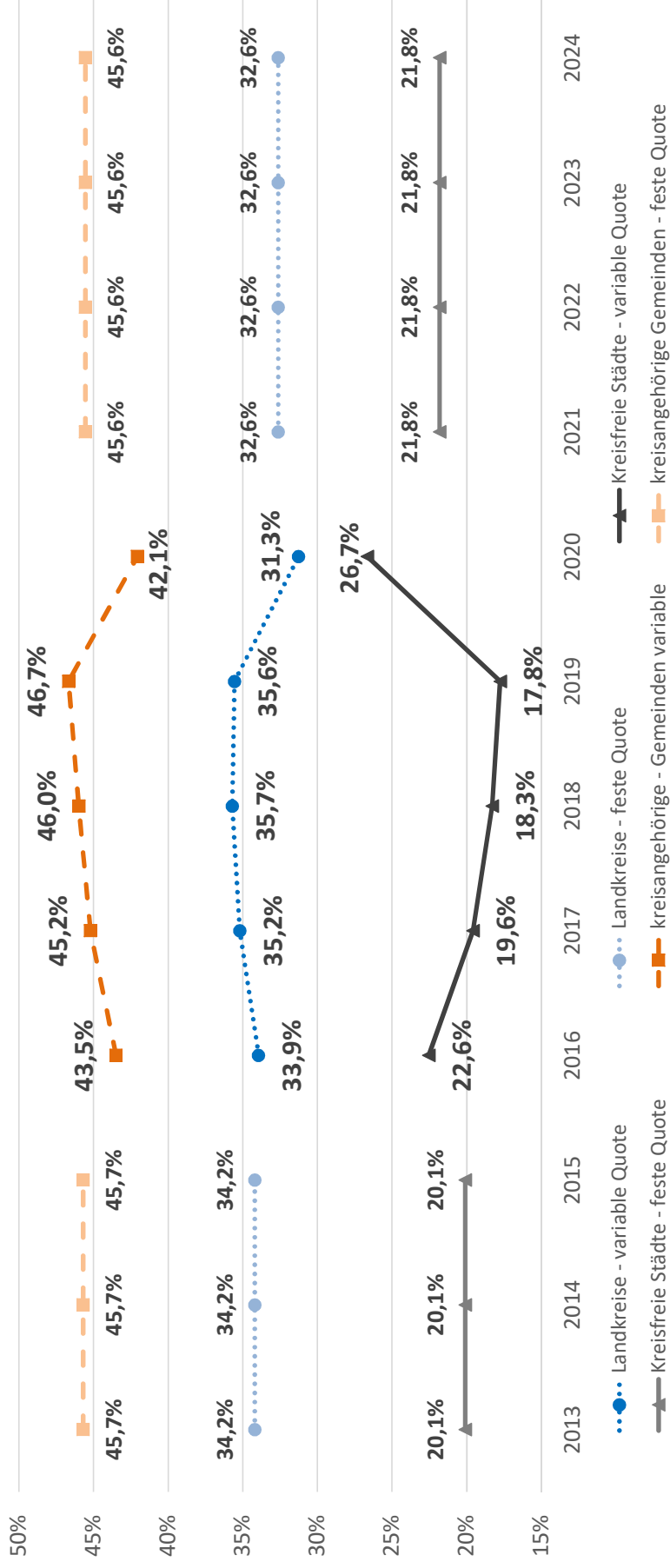
→ ohne Übergangsfonds, Solidaritätsumlage und „Kreditierung“ (2020)



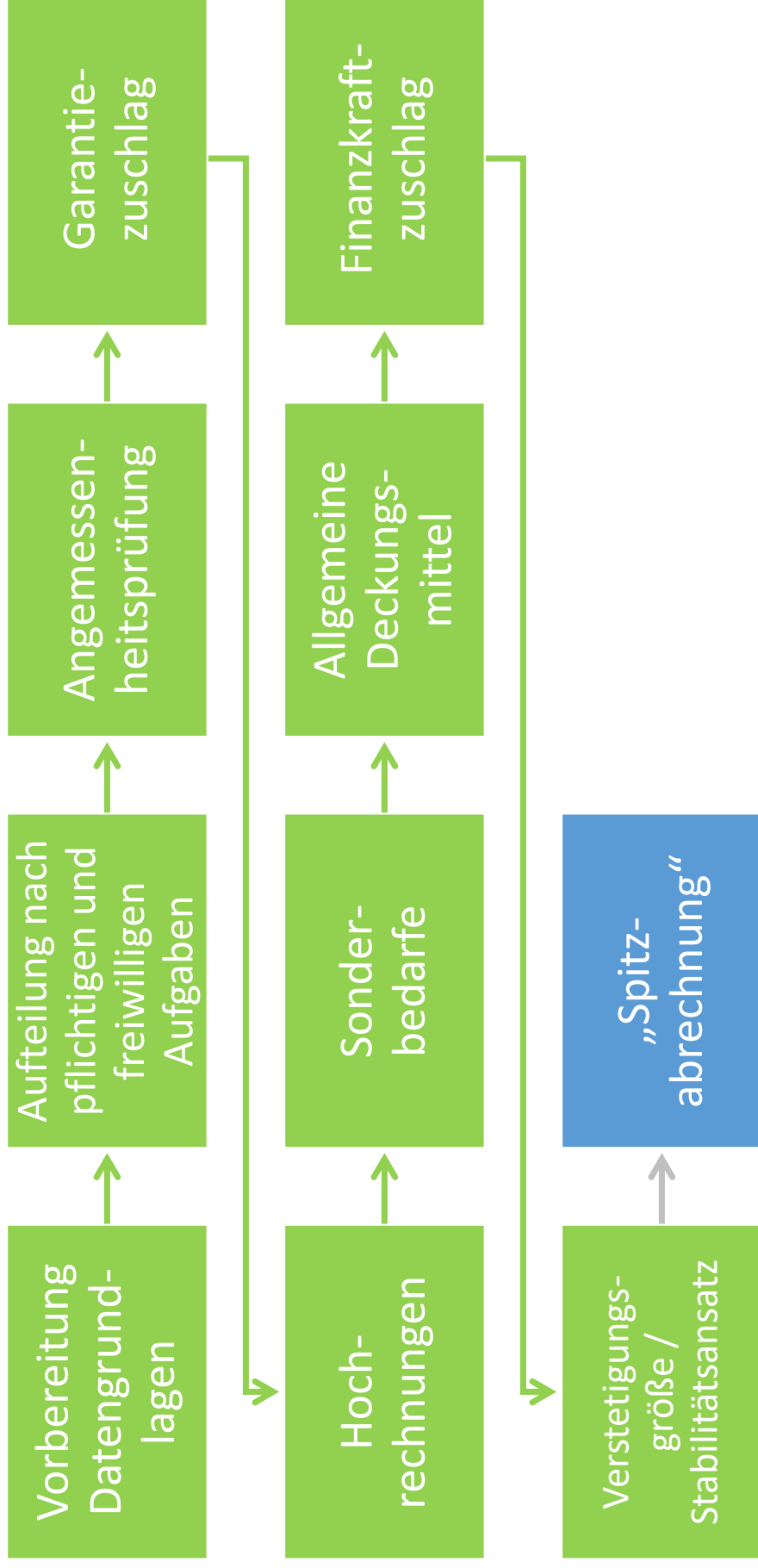
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der Anteile an der Gesamtschlüsselmasse

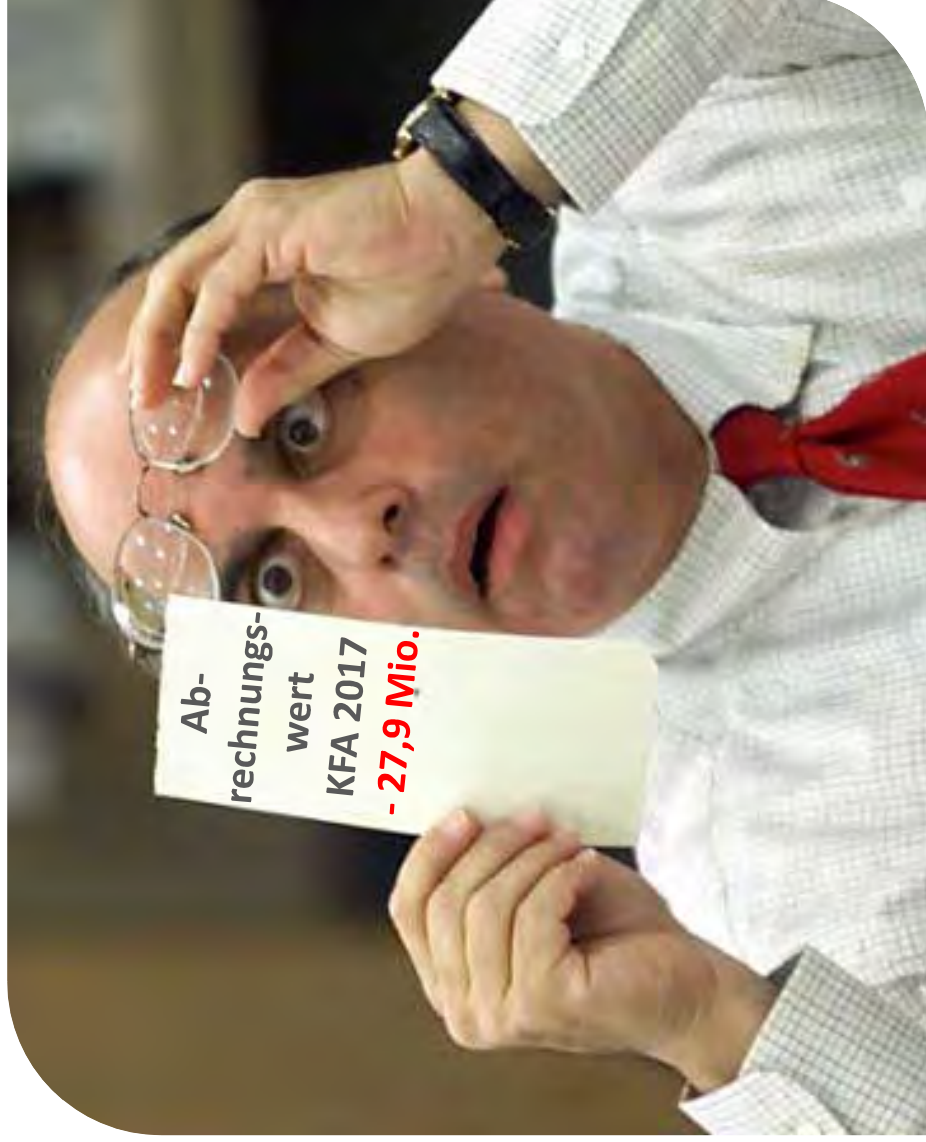
- 2013-2015: vor Hinzurechnung des Umlagesolls aus der Kompensationsumlage
- 2016-2024: ohne Übergangsfonds, Solidaritätsumlage und „Kreditierung“ (2020)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

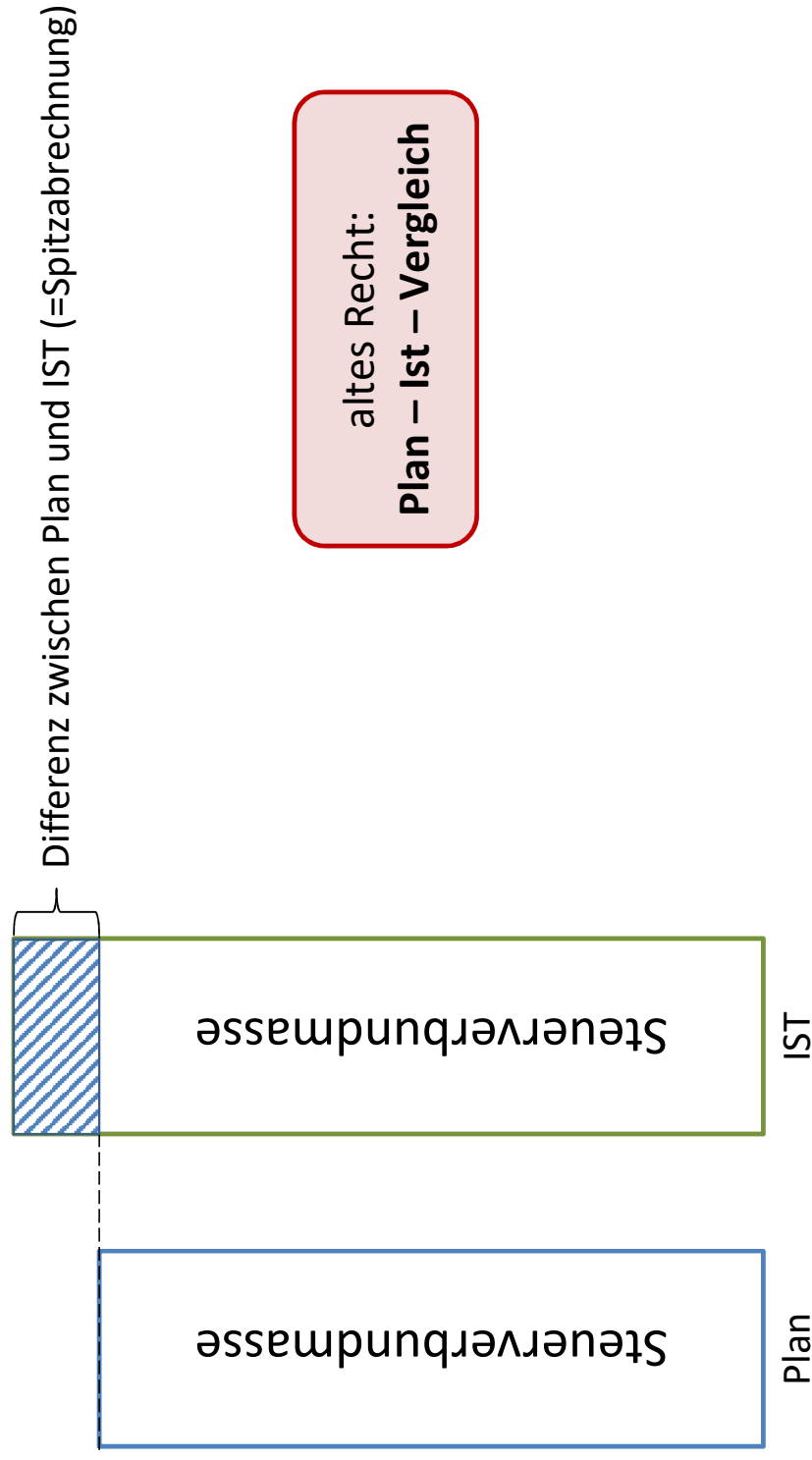


4. Vertikale Bedarfsermittlung



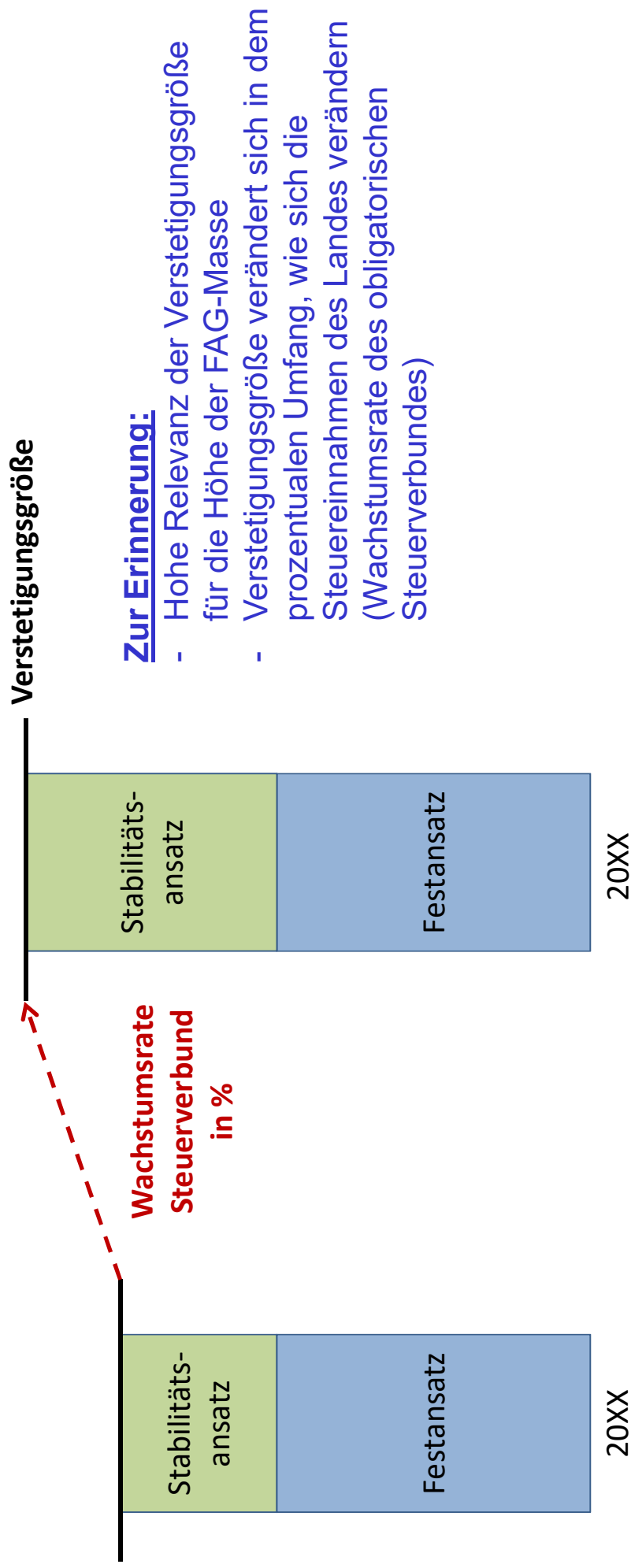
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung der Spitzabrechnung im alten Recht (vor 2016)



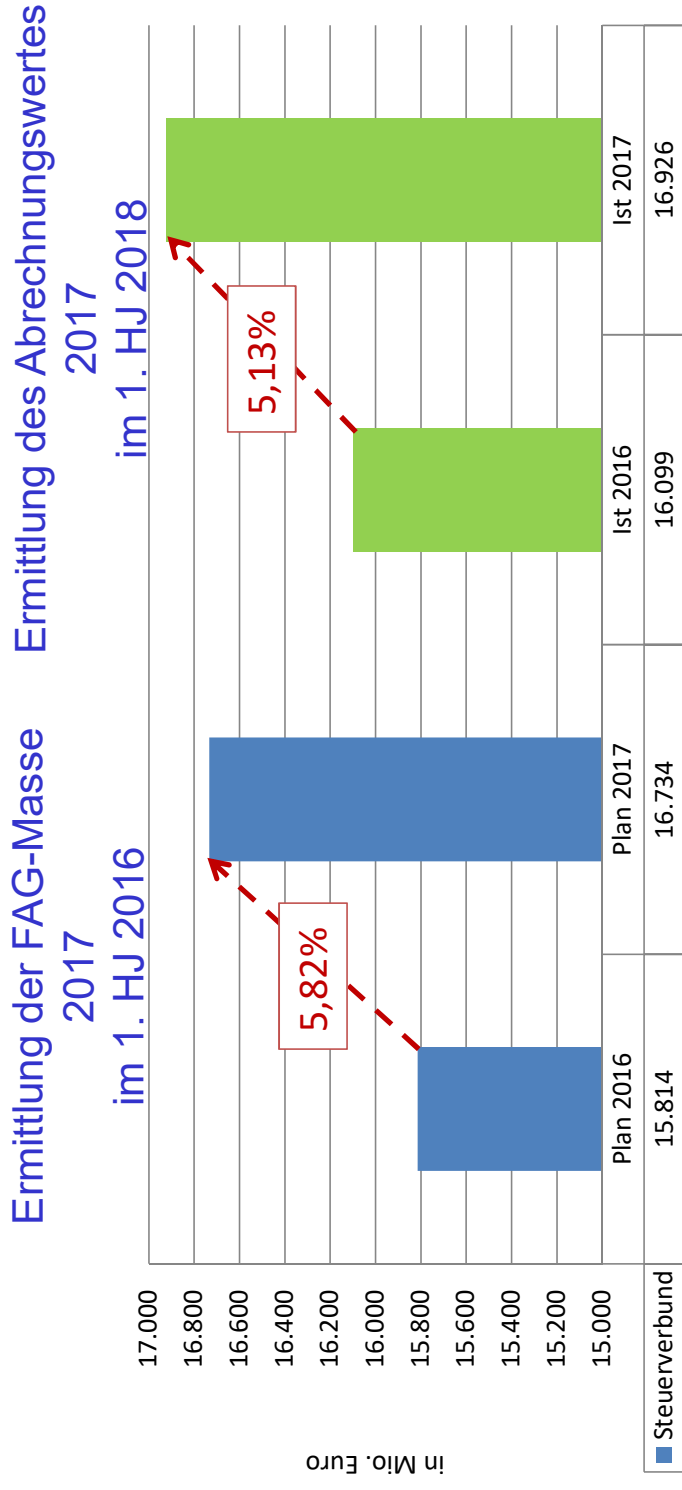
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Abrechnungswertes im neuen Recht (ab 2016)
Stark vereinfachte Darstellung!



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Abrechnungswertes am Beispiel des KFA 2017

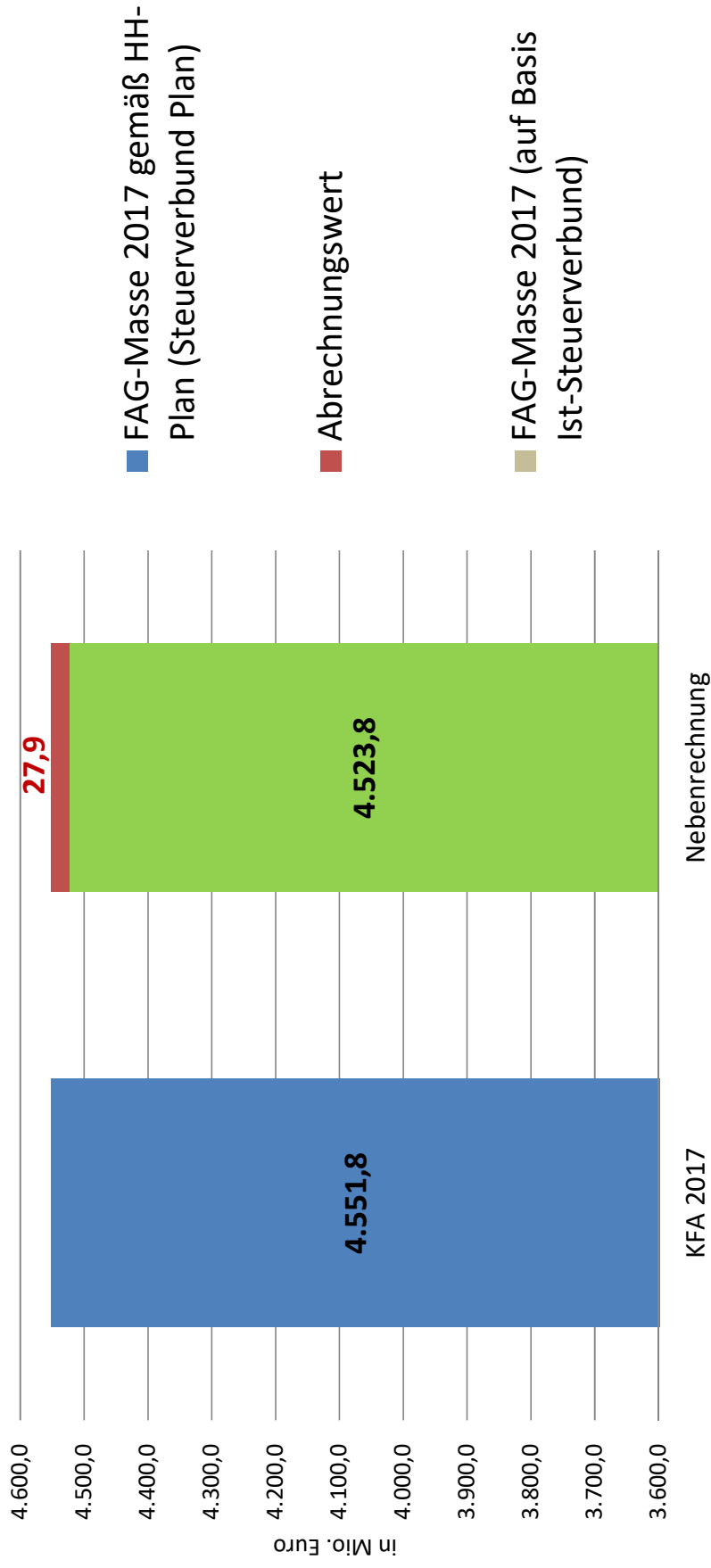


neues Recht:
Plan-Plan-Vergleich
 vs.
Ist – Ist – Vergleich

→ Grundlage für Ermittlung des Abrechnungswertes 2017 (gemäß § 11 FAG):
 Ist-Steuerverbund 2017 sowie Wachstumsrate von 2016 auf 2017

4. Vertikale Bedarfsermittlung

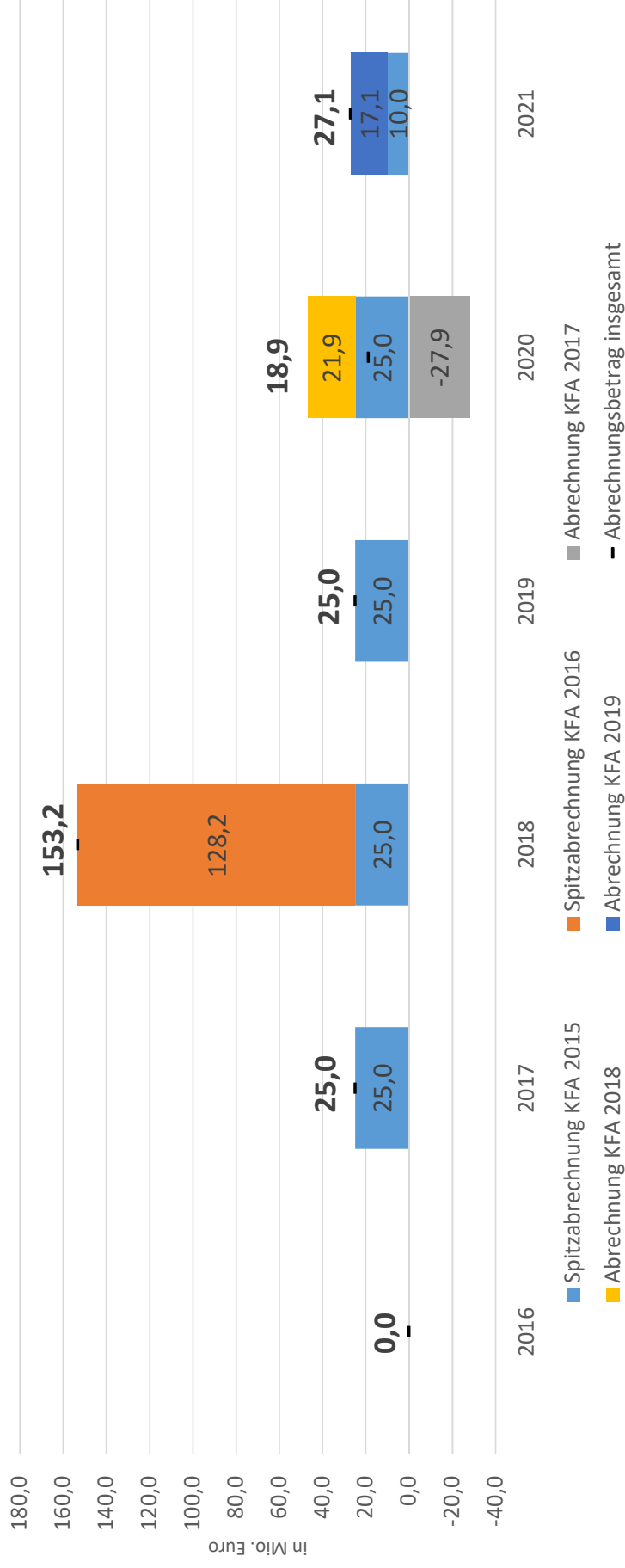
Ergebnis der Berechnung des Abrechnungswertes für den KFA 2017



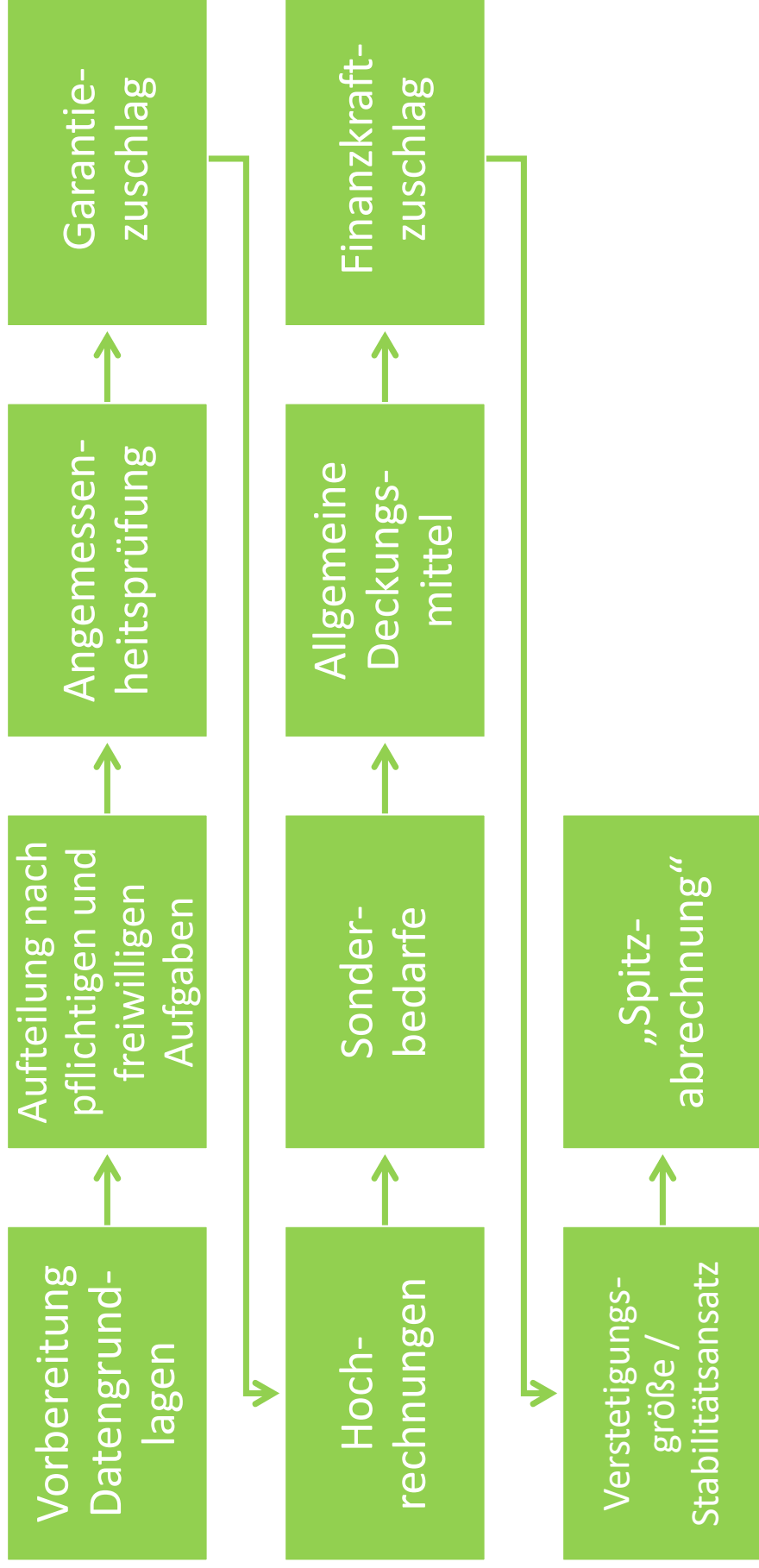
Nebenrechnung ergibt eine niedrigere FAG-Masse → **negativer Abrechnungswert**

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Übersicht über die Spitzabrechnung / Abrechnungswerte



4. Vertikale Bedarfsermittlung



5. Verschiedenes

Buchungen in der Jahresrechnungsstatistik (Nachfrage seitens des Hessischen Städtetags)

- Umgang mit der internen Leistungsverrechnung
 - Berücksichtigung des „Konzerns Stadt“
 - Einzelfall: Private Organisation, die soziale Leistungen für die Stadt erbringt (Produktbereich 05)
 - Gebührenrechnungen nach Produktbereich 01 oder 16?
- Es bedarf zunächst einer Konkretisierung der angesprochenen Positionen durch den Städtetag (insbesondere für die ersten drei Punkte).
- Das HMdLuS könnte in der Folge die einschlägigen Produktbereiche bestimmen, mit dem HSL abstimmen und letztendlich in das Produktbuch aufnehmen.

5. Verschiedenes

Zeit- und Themenplanung für die nächste AG-Sitzung

Zeitfenster für AG-Sitzungen	mögliche Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
21. April 2022	Ziele / Zeitplanung / Arbeitsstrukturen / Themenschwerpunkte / Gemeindefinanzbericht
8. Juni 2022	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Gutachten
21. Juli 2022	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
20. September 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Versteigerungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen)
24. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Einwohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

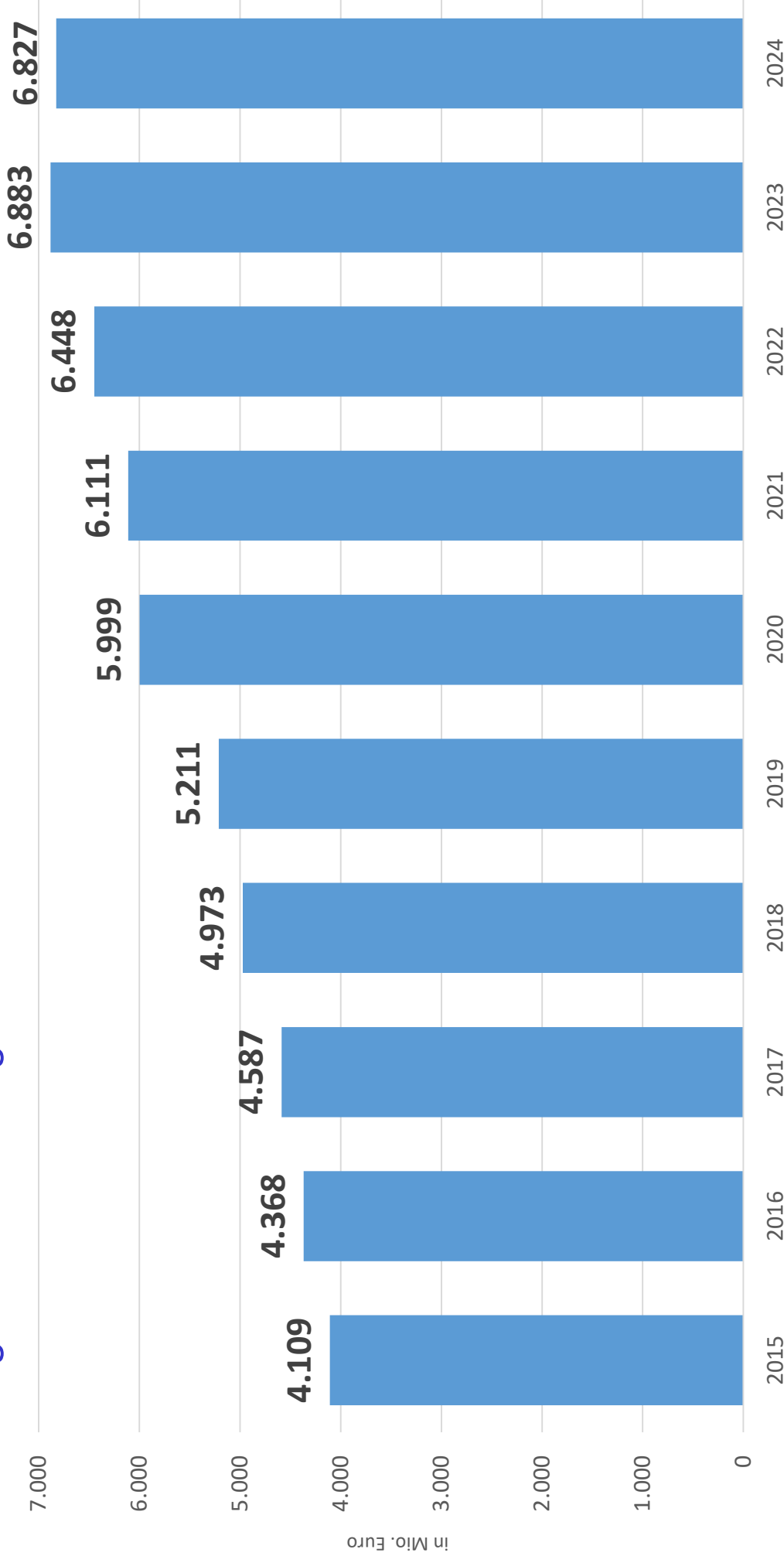
6. Sitzung der Arbeitsgruppe am 20. September 2022
7. Sitzung der Arbeitsgruppe am 19. Oktober 2022

Agenda zur Sitzung am 19. Oktober 2022

1. Begrüßung
2. Statement vom Vorsitzenden des Unabhängigen Expertengremiums, Prof. Eibelshäuser
3. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 20. September 2022
4. Vertikale Bedarfsermittlung (Fortführung der Erörterung vom 20. September 2022)
5. Verschiedenes

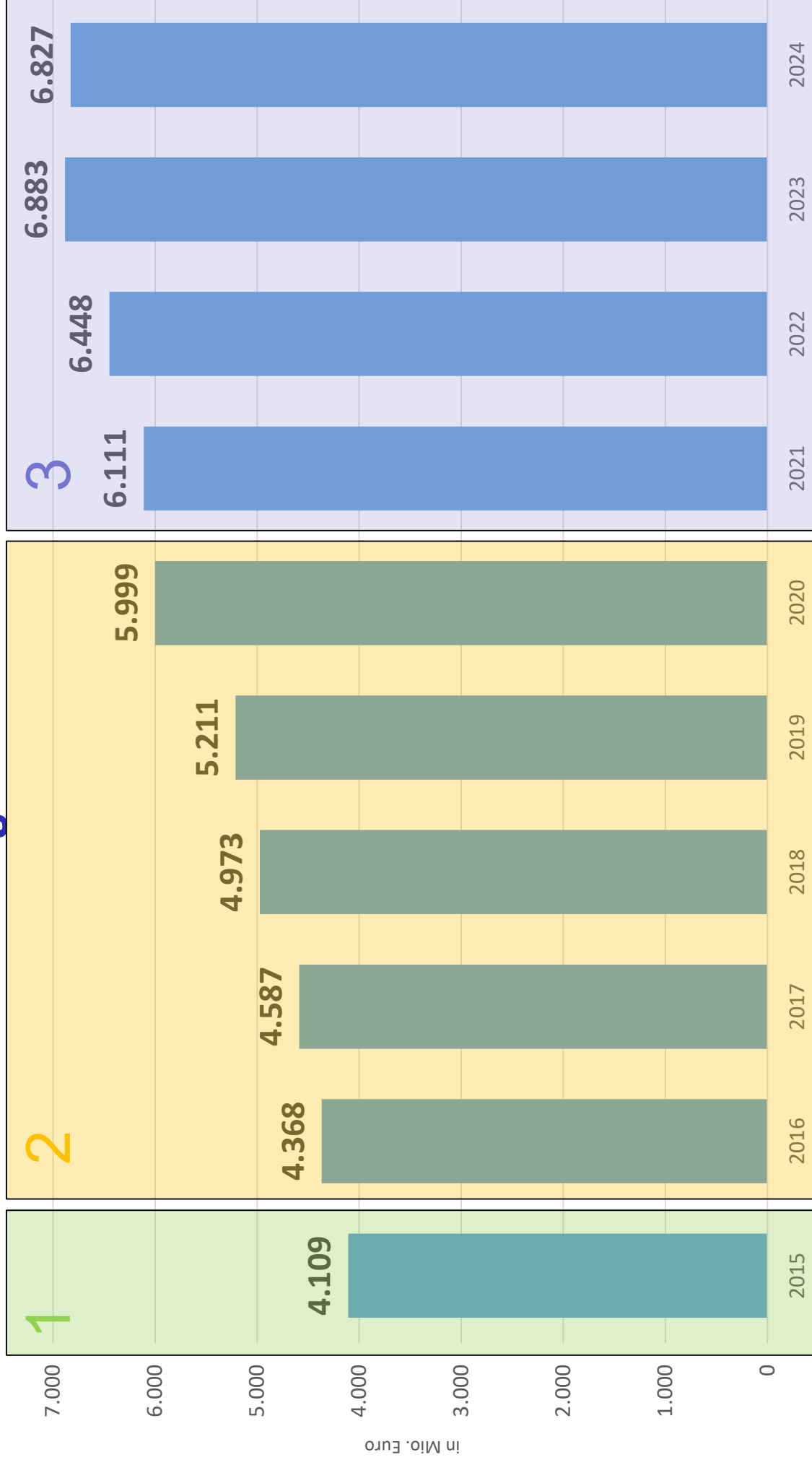
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der Finanzausgleichsmasse

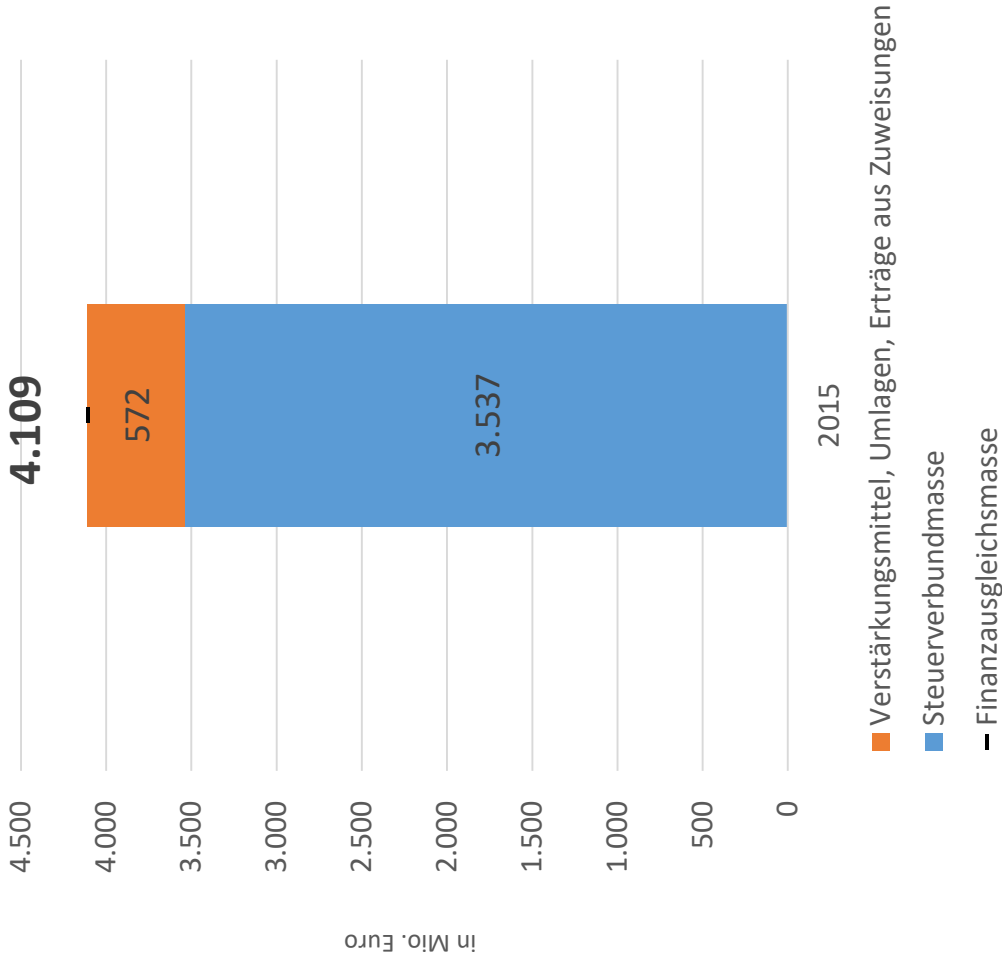


- 1 = Steuerverbundmodell
- 2 = Bedarfsmodell
- 3 = Festbetragsmodell

4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

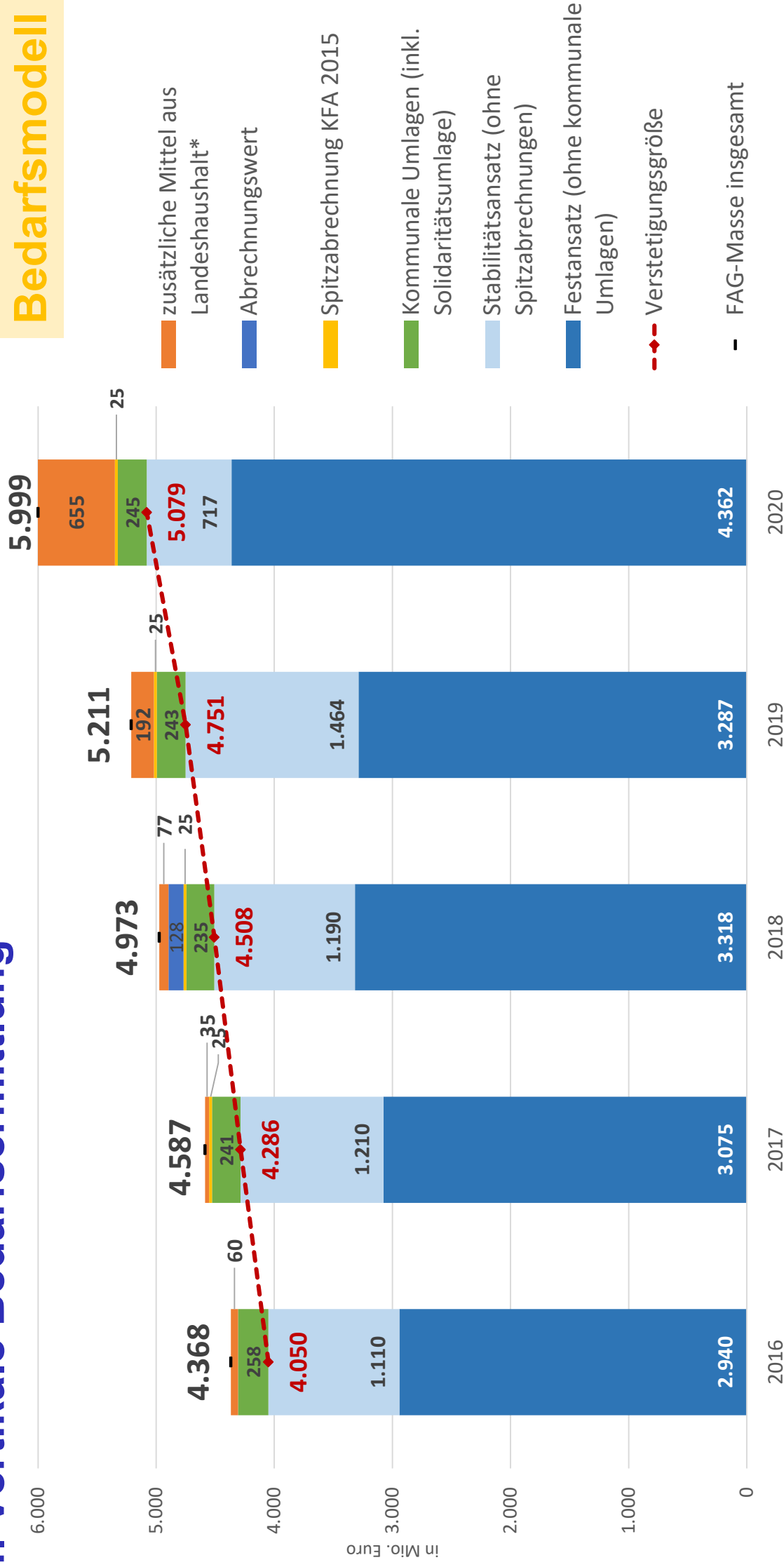


Steuerverbundmodell

Steuerverbundmasse =
23% der Steuerverbundgrundlagen
zzgl. Spitzabrechnung
zzgl. Verstärkungsmittel und Umlagen

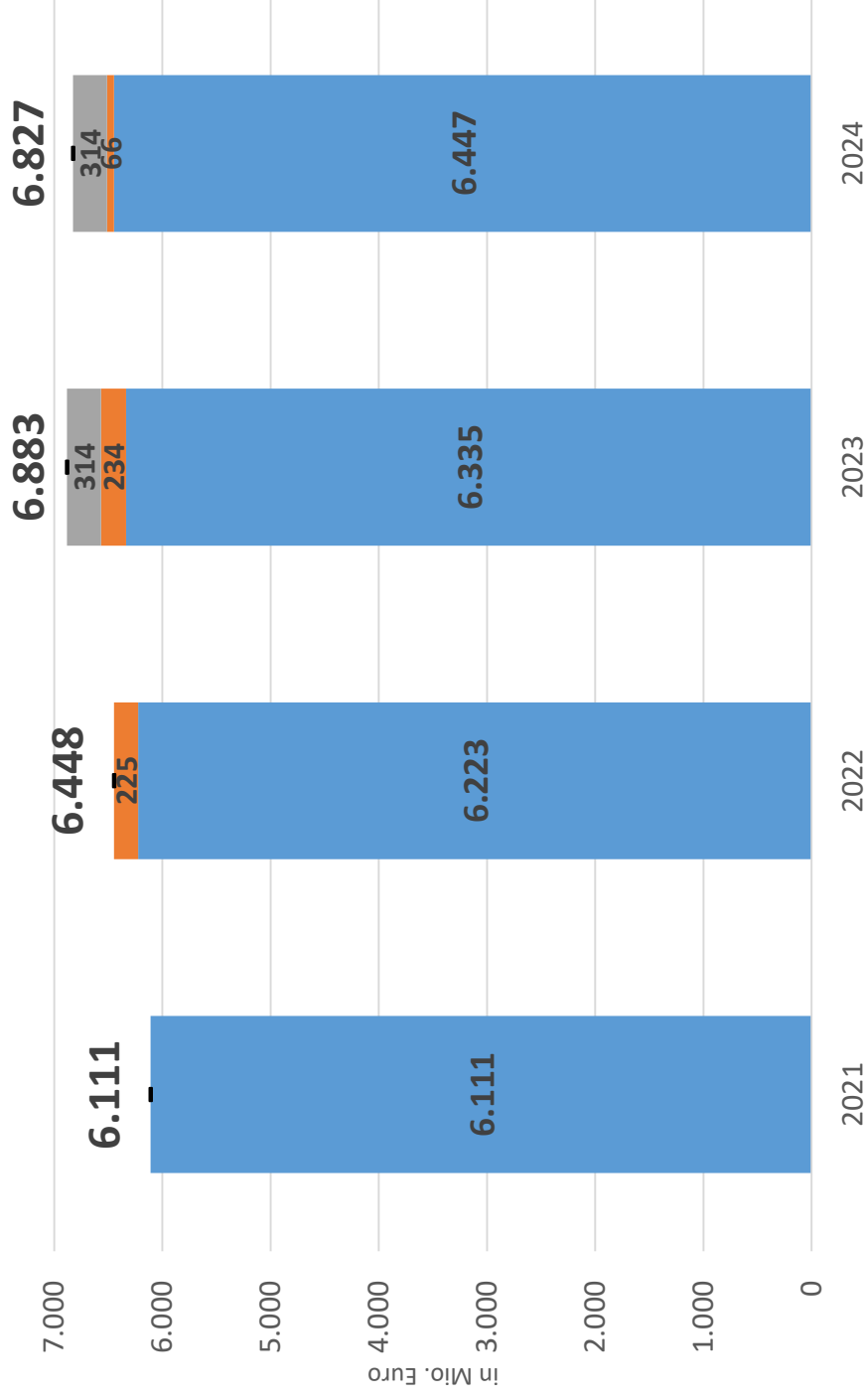
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Bedarfsmodell



* in 2016 und 2017 Mittel für die Übergangsregelungen

4. Vertikale Bedarfsermittlung



Festbetragsmodell

Festbeträge

zzgl. Anpassung der Festbeträge

■ Veränderung des Festbetrags wegen Revision gemäß § 70b Abs. 4 HFAG

■ Veränderungen des Festbetrags gemäß § 70b Abs. 3 HFAG

■ Festbetrag gemäß § 70b Abs. 2 HFAG

■ KFA-Volumen insgesamt

4. Vertikale Bedarfsermittlung

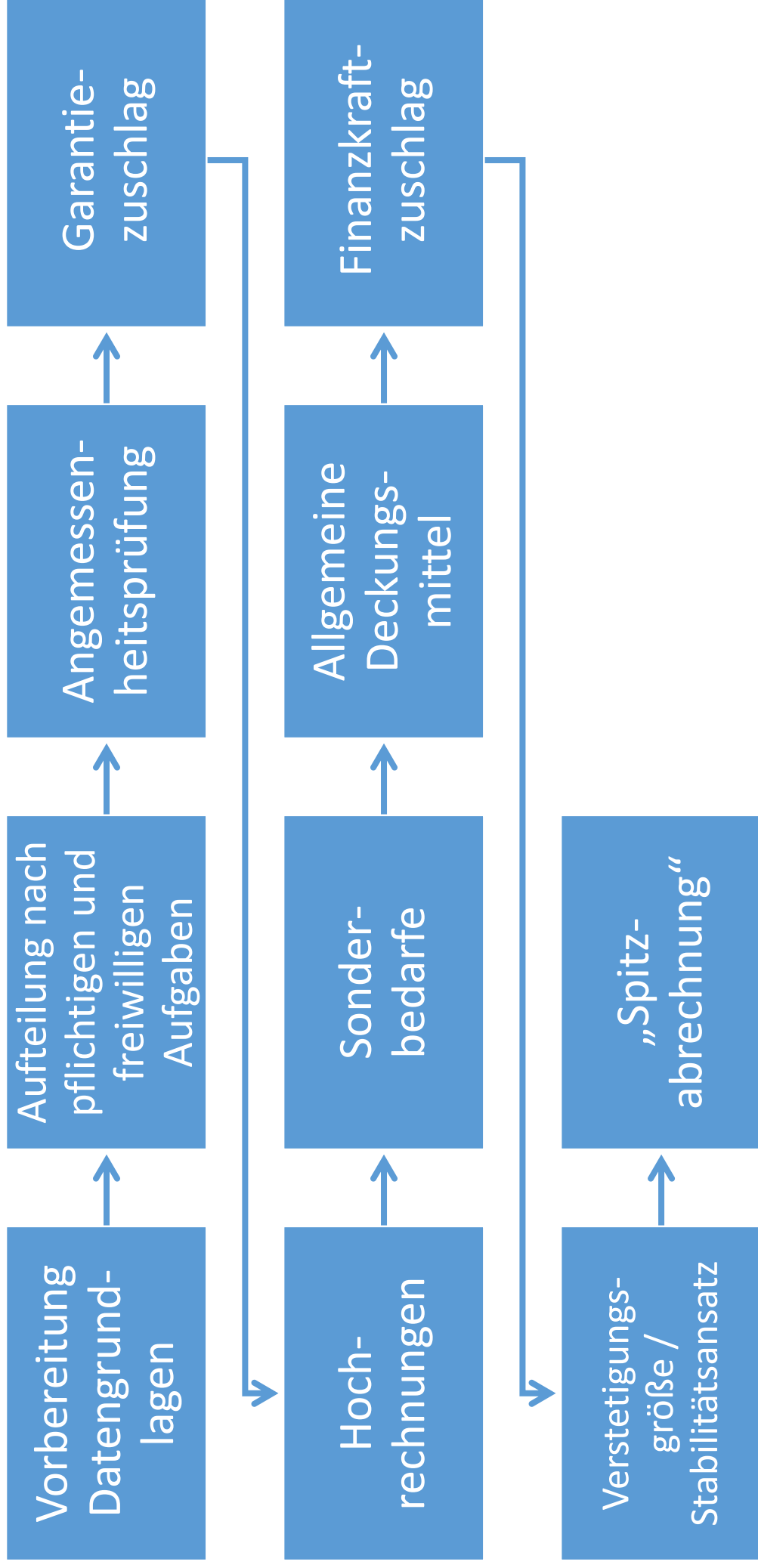
Schwerpunkt der heutigen Sitzung:

Bedarfsmodell

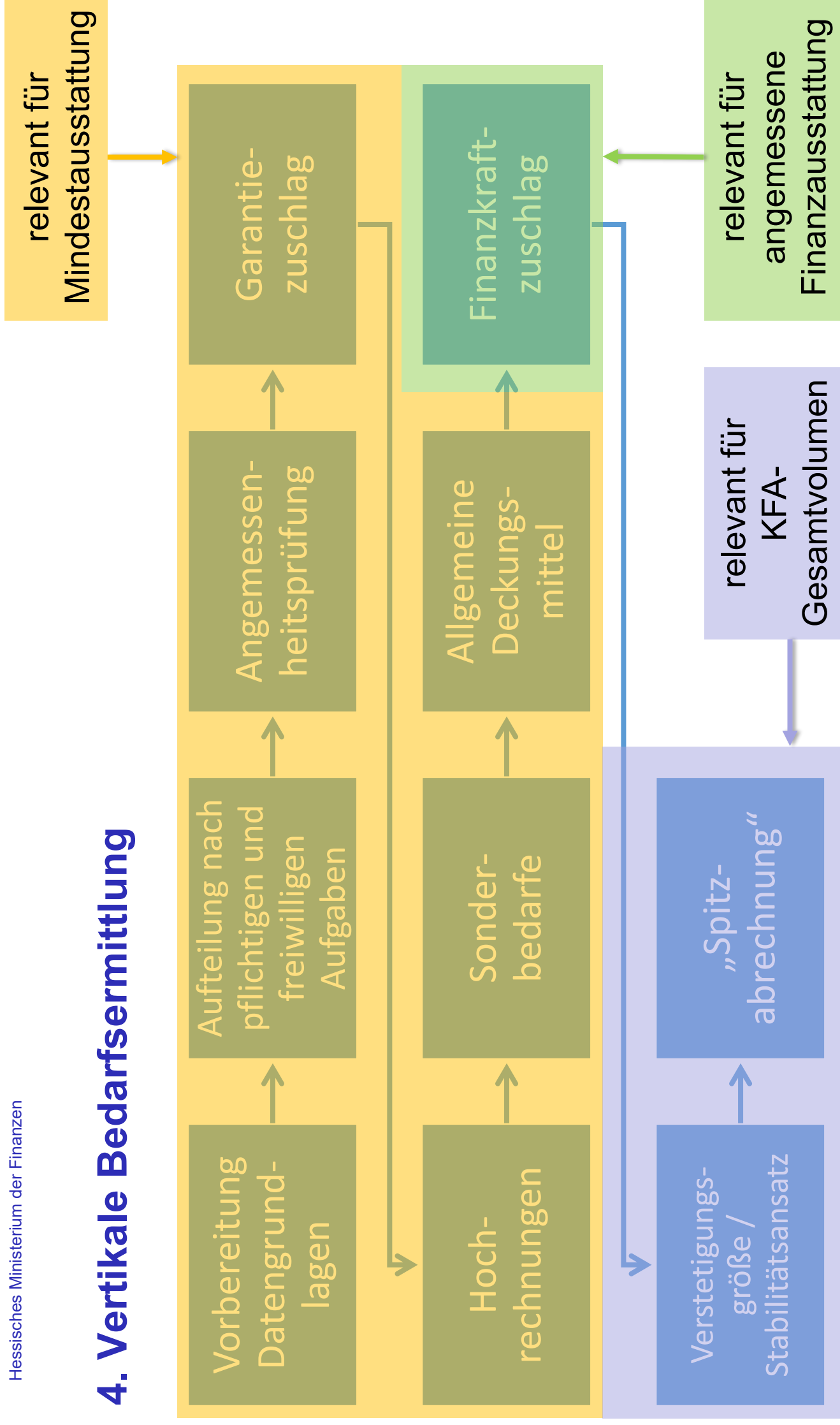
Erste Vorab-Einschätzung:

- Im Unterschied zum Verbundquotenmodell und Festbetragsmodell ist das Bedarfsmodell **hochkomplex**.
- Es umfasst **zahlreiche Rechenschritte**, die auf der Basis **umfangreicher statistischer Daten** beruhen.
- Die hohe Komplexität **erschwert die Nachvollziehbarkeit** der Ergebnisse für Dritte.
- Innerhalb der Berechnung bestehen **erhebliche Interdependenzen**, was mitunter zu einer **Begrenzung der Planungssicherheit** führt.

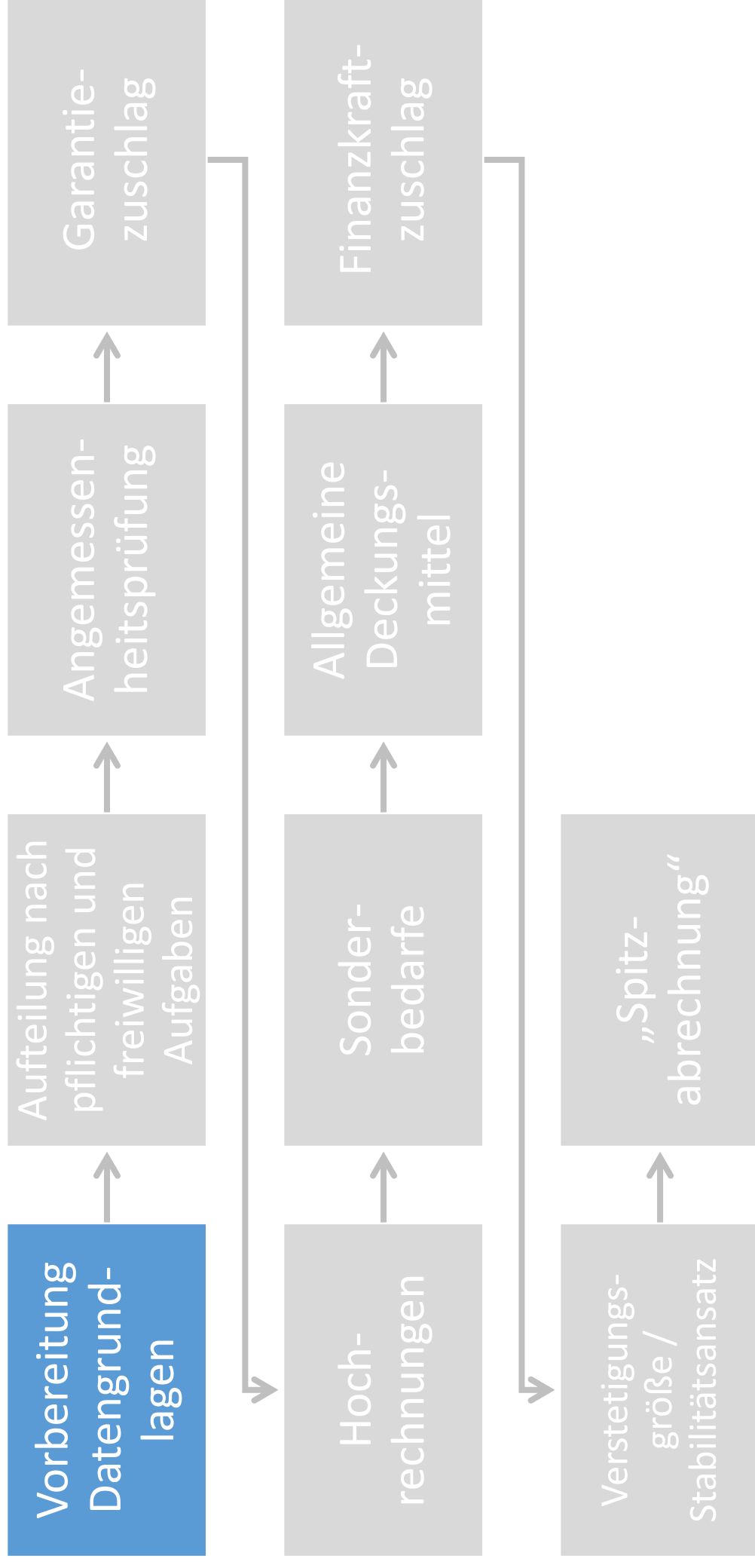
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

- Datenbasis: Durchschnitt der Ein- und Auszahlungen gemäß der Jahresrechnungsstatistiken der drei aktuellsten Jahre → Referenzzeitraum
- Systembedingte Herausrechnung von Ein- und Auszahlungen aus den Ausgangsdaten:
 - Schlüsselzuweisungen
 - Bedarfzuweisungen
 - Steuern und steuerähnliche Einzahlungen
 - Kreisumlage
 - Konzessionsabgaben
 - Ein- und Auszahlungen, die auf Aufgabenbereiche entfallen, bei denen volle Kostendeckung angenommen wird:
 - Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313)
 - Ver- und Entsorgung (Produktgruppen 531-538)
 - Straßenreinigung (Produktgruppe 545)

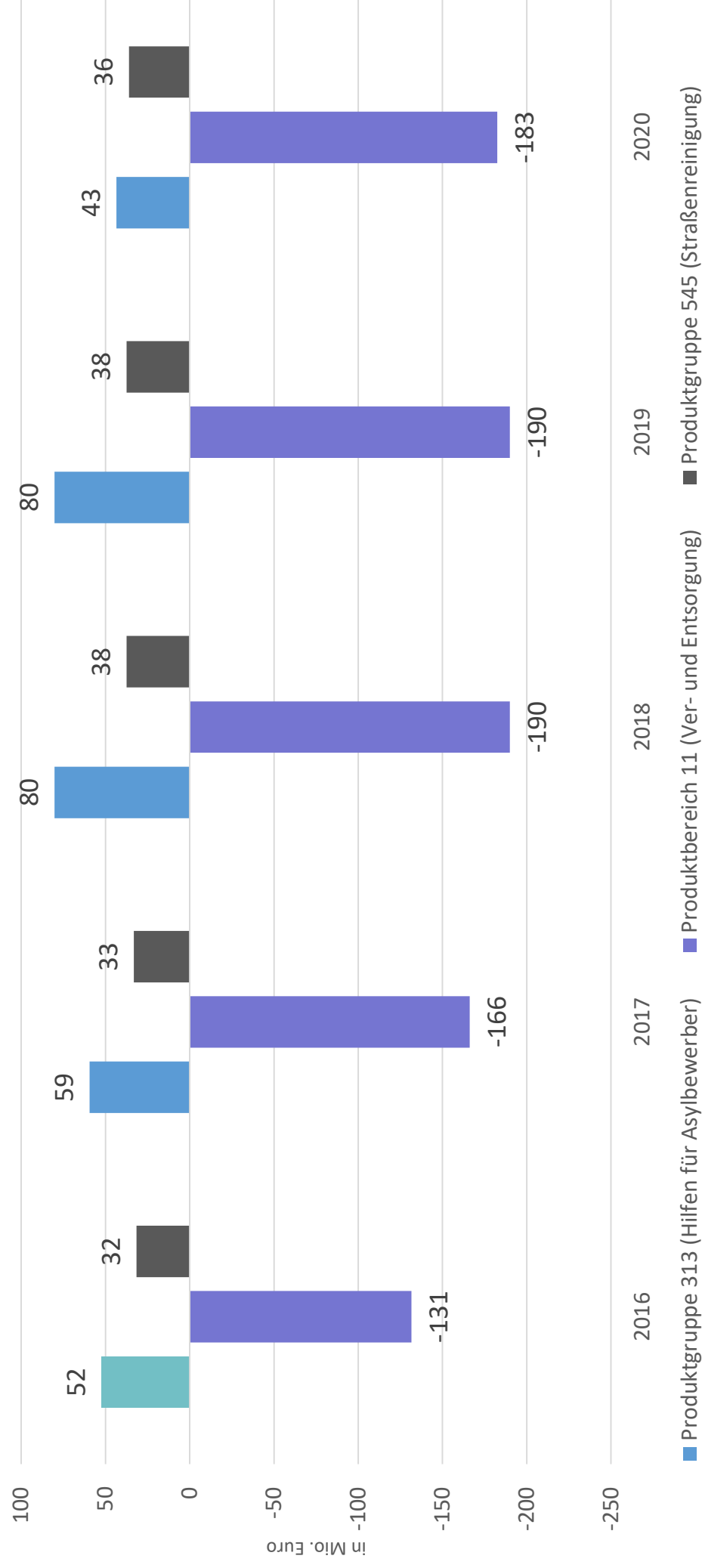
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Defizite vor und nach systembedingten Herausrechnungen



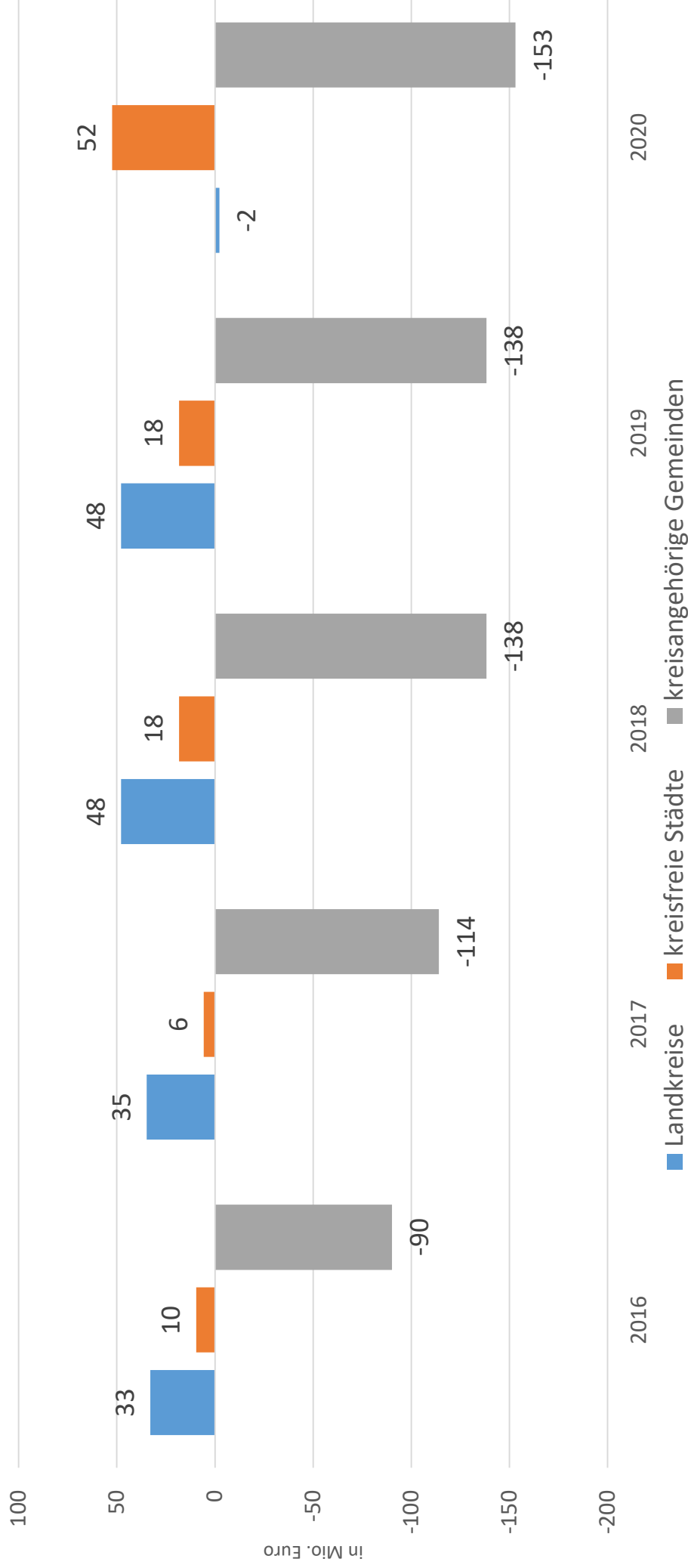
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte Defizite aufgrund angenommener Kostendeckung nach Aufgabenbereichen
(Minusbeträge = Überschüsse)

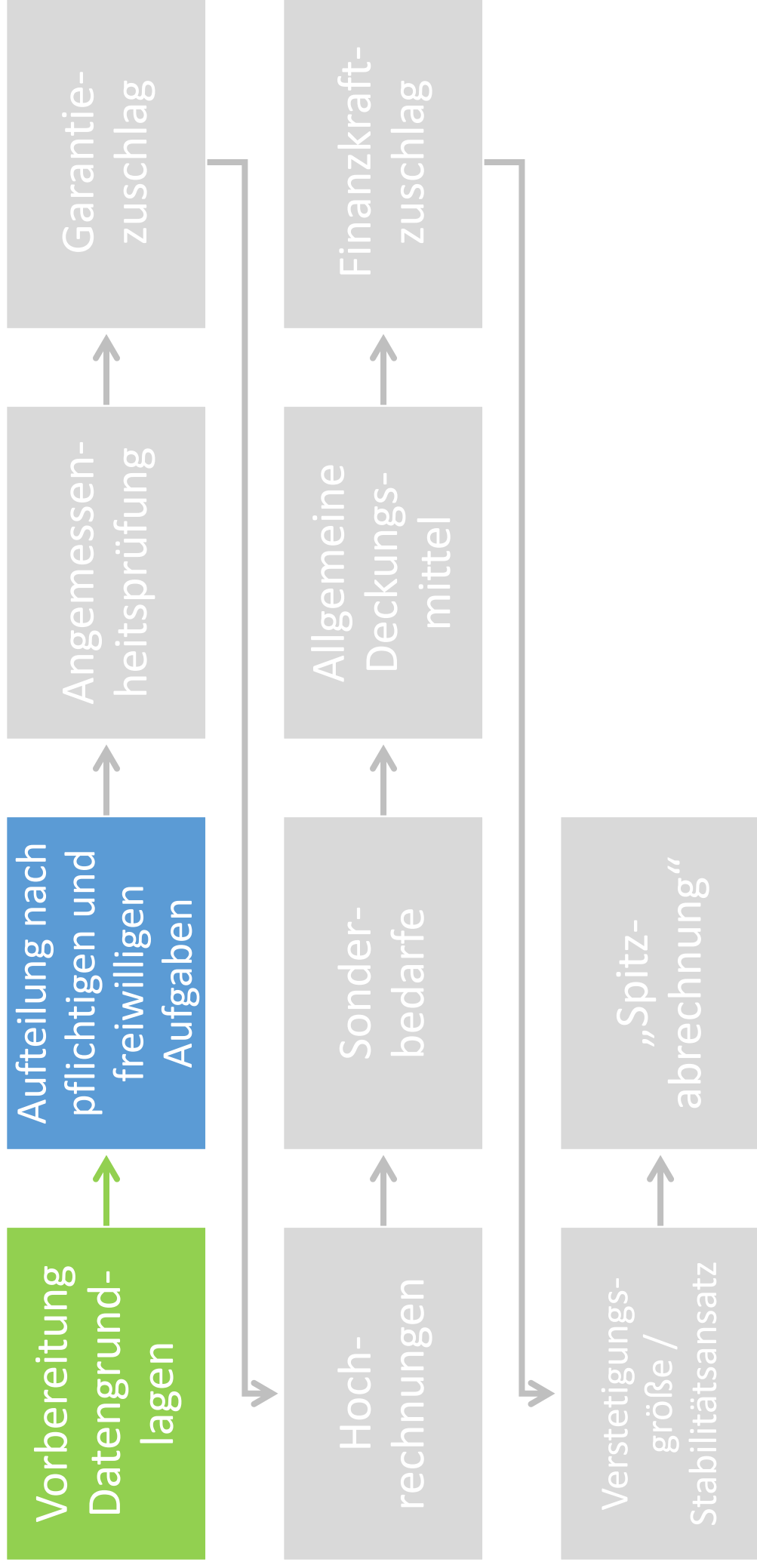


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Nicht berücksichtigte Defizite aufgrund angenommener Kostendeckung in den Aufgabenbereichen Hilfen für Asylbewerber, Ver- und Entsorgung und Straßenreinigung nach kommunalen Gruppen (Minusbeträge = Überschüsse)



4. Vertikale Bedarfsermittlung



siehe AG-Sitzung
vom 21. Juli 2022

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Prozentualer Anteil **freiwilliger** Aufgaben in den Produktbereichen

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
	Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträgeraufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Leistungen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheitsdienste	Sportförderung	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinf.	Bauen und Wohnen	Ver- und Entsorgung	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschaftspflege	Umweltschutz	Wirtschaft und Tourismus	Allgemeine Finanzverwaltung
Landkreise	5	1	2	80	3	5	2	100	2	2	0	2	35	30	100	0
Kreisfreie Städte	5	1	2	80	5	5	2	100	5	2	0	2	25	30	100	0
Sonderstatusstädte	5	1	8	80	30	7	100	100	8	3	0	2	35	30	100	0
Kreisangehörige Gemeinden	5	1	100	100	100	6	100	100	10	3	0	5	35	30	100	0

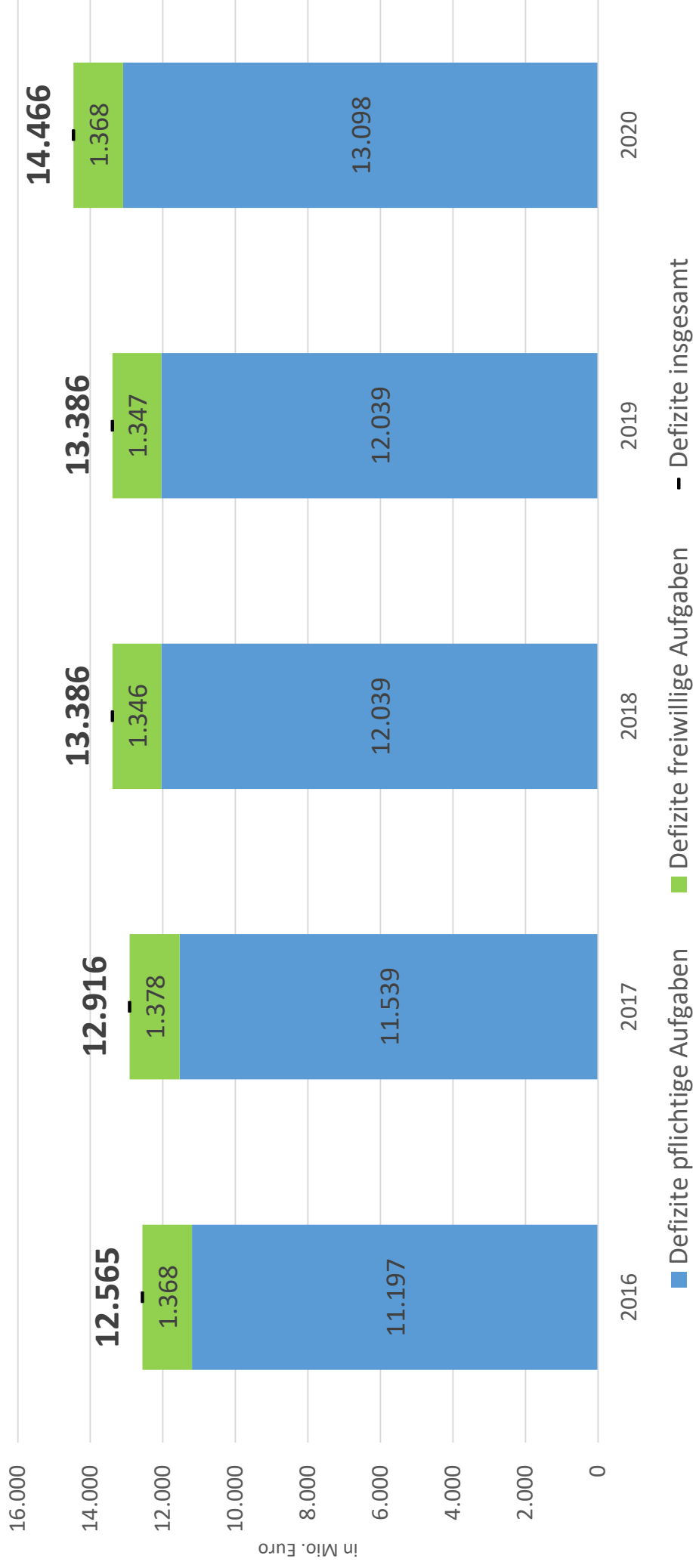
Prozentualer Anteil **pflichtiger** Aufgaben in den Produktbereichen

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
	Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträgeraufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Leistungen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheitsdienste	Sportförderung	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinf.	Bauen und Wohnen	Ver- und Entsorgung	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschaftspflege	Umweltschutz	Wirtschaft und Tourismus	Allgemeine Finanzverwaltung
Landkreise	95	99	98	20	97	95	98	0	98	98	100	98	65	70	0	100
Kreisfreie Städte	95	99	98	20	95	95	98	0	95	98	100	98	75	70	0	100
Sonderstatusstädte	95	99	92	20	70	93	0	0	92	97	100	98	65	70	0	100
Kreisangehörige Gemeinden	95	99	0	0	0	94	0	0	90	97	100	95	65	70	0	100

4. Vertikale Bedarfsermittlung

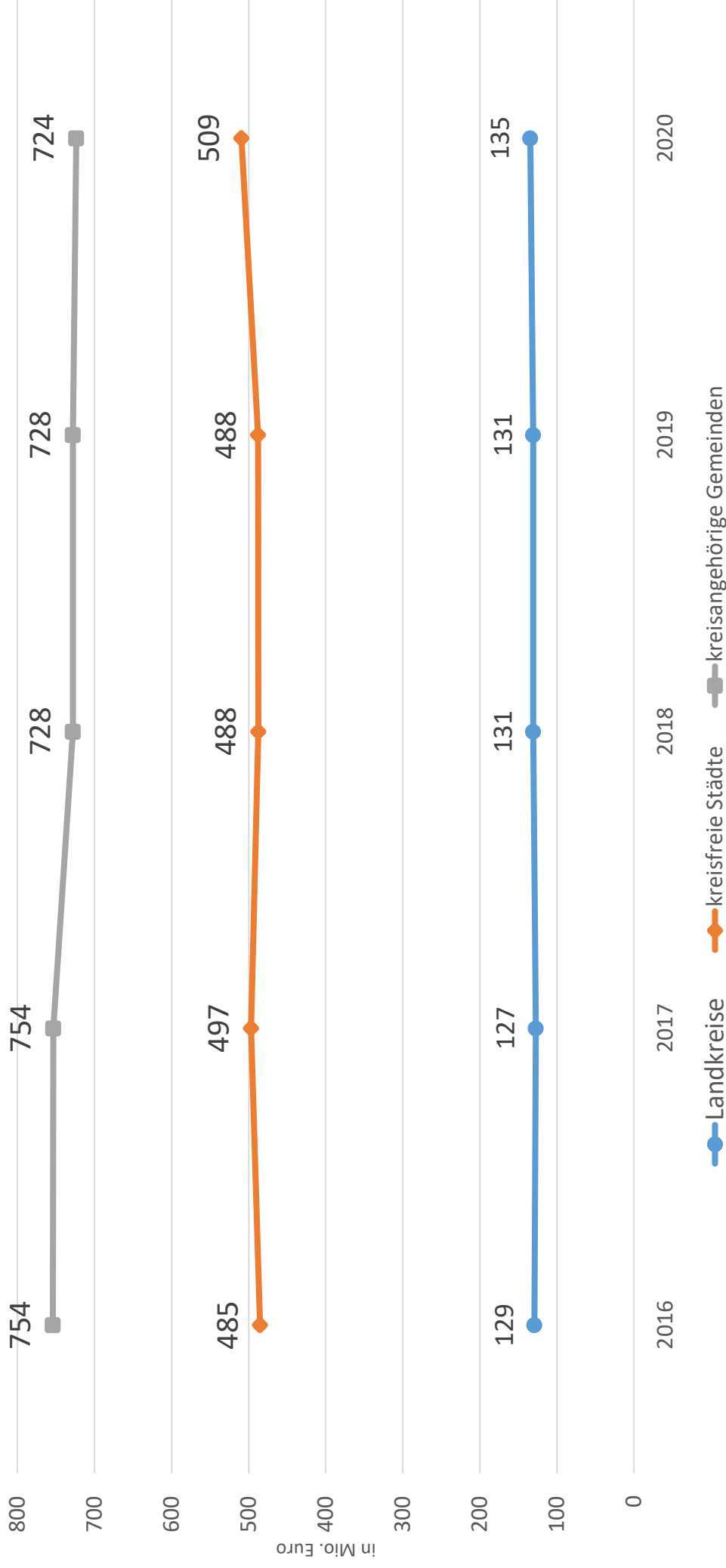
Ergebnis der Aufteilung anhand der Quoten

→ Defizite aus Pflichtaufgaben fließen in die Angemessenheitsprüfung ein

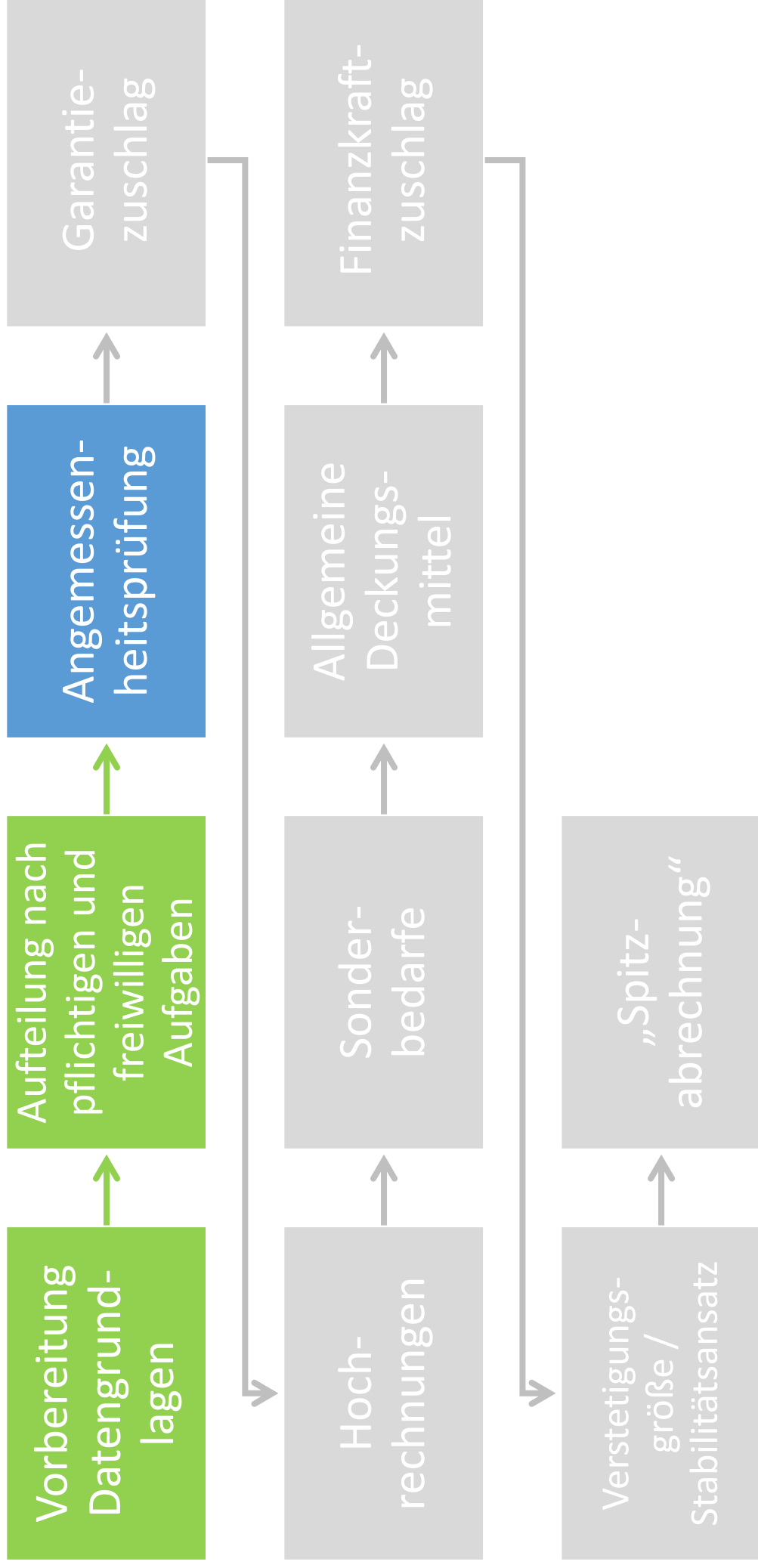


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der auf freiwillige Aufgaben entfallenden Defizite nach kommunalen Gruppen



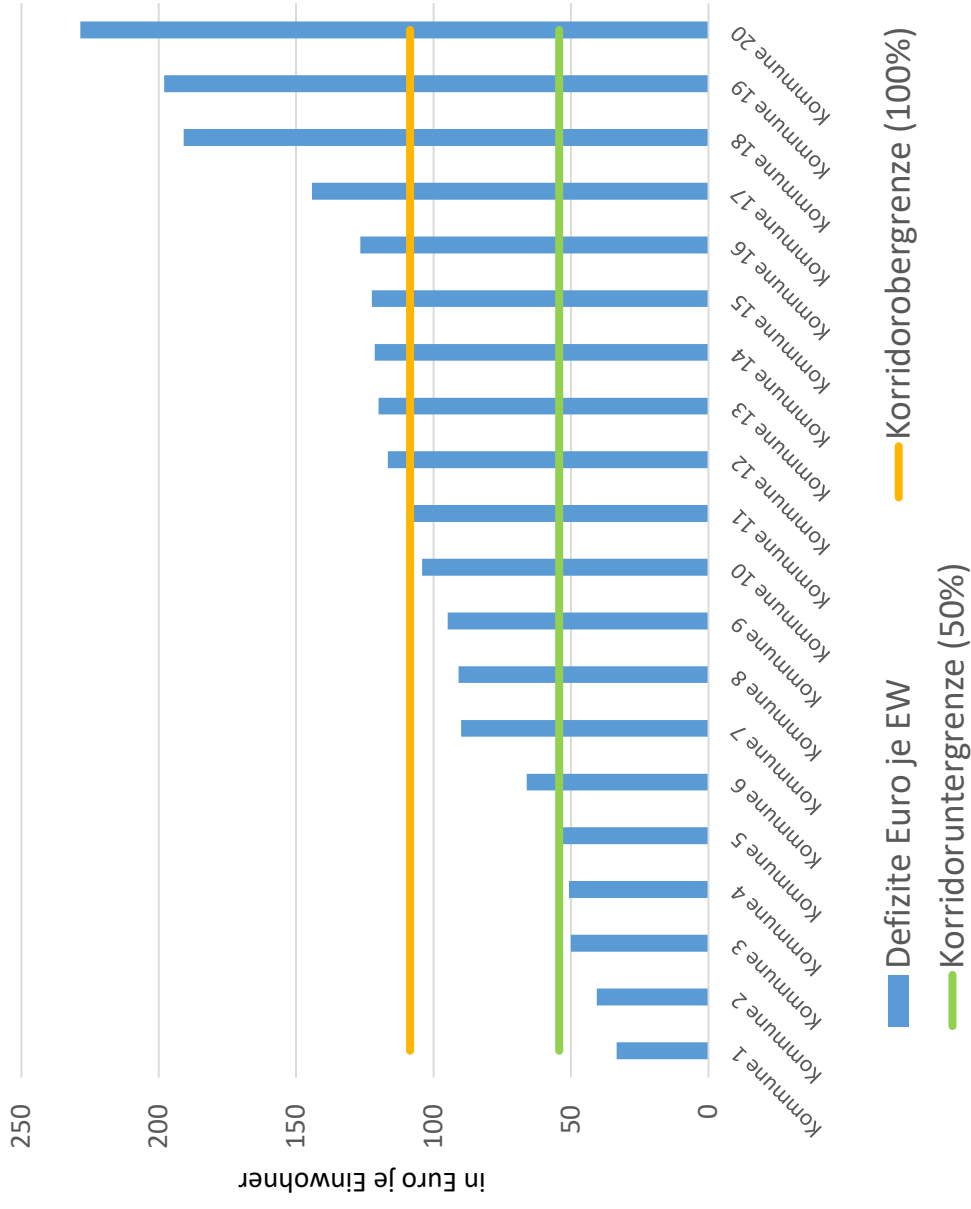
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Umsetzung der Angemessenheitsprüfung

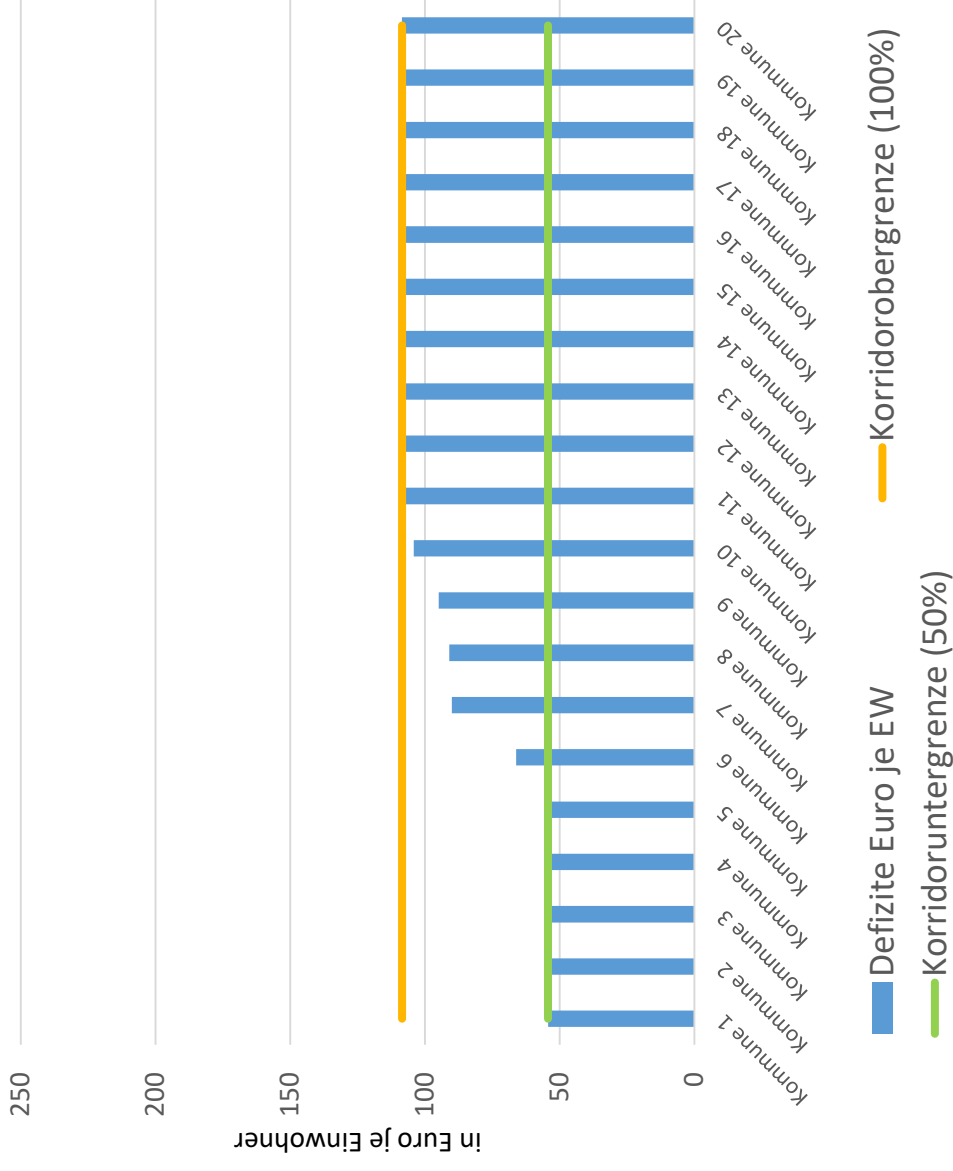
- Anwendung eines pauschalen Verfahrens (Korridorverfahren)
- nur für Pflichtaufgaben
- in allen Produktbereichen (sofern Pflichtaufgaben enthalten)
- Ausnahmen: keine Anwendung im Produktbereich 16 „Allgemeine Finanzwirtschaft“
- Anwendung bei jeder kommunalen (Unter)Gruppe separat
- Defizite der einzelnen Kommunen als Rechengröße



4. Vertikale Bedarfsermittlung

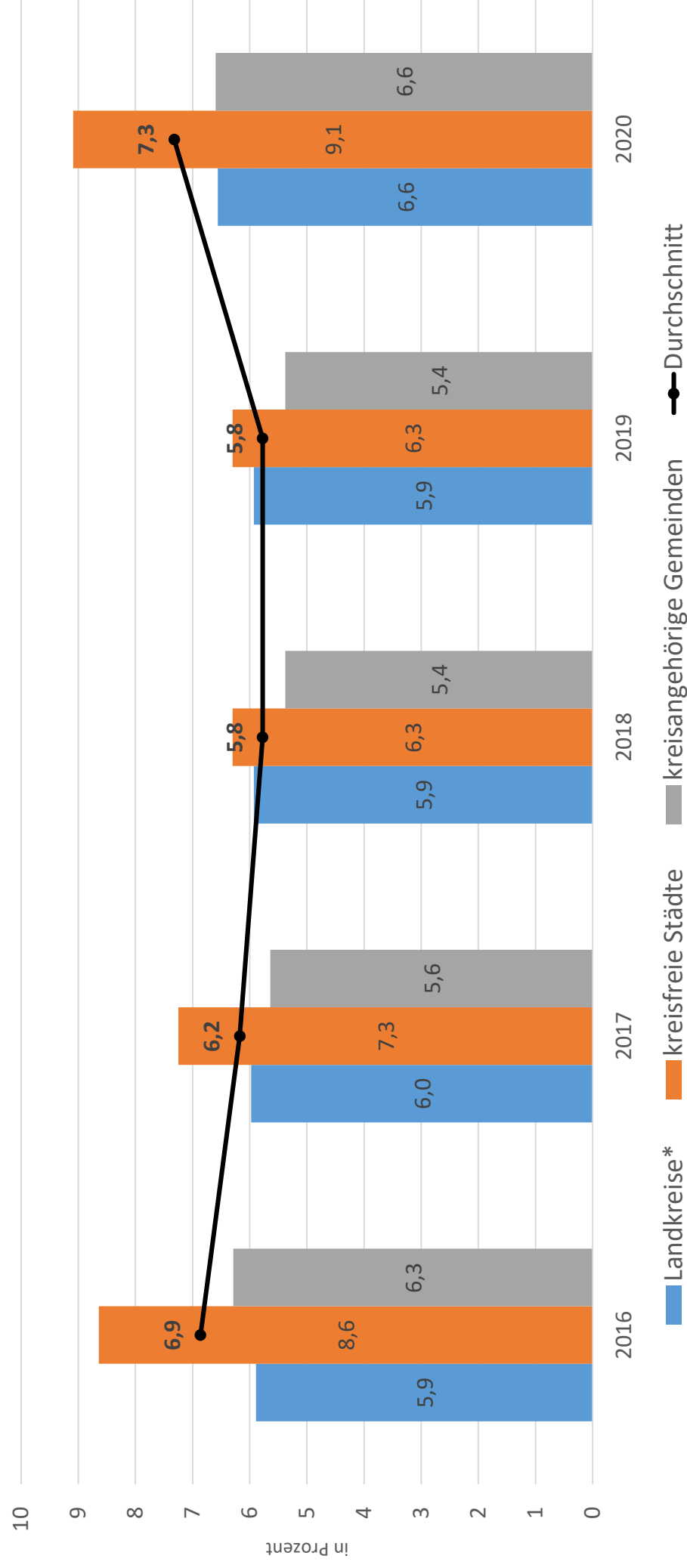
Umsetzung der Angemessenheitsprüfung

- Absenkung der Defizite auf Obergrenze bzw. Heraufsetzung auf Untergrenze
- Obergrenze entspricht gewogenen Durchschnittswert; Untergrenze entspricht 50% der Obergrenze
- Kappungen bzw. Hinzurechnungen stellen keine individuelle Bewertung dar
- individuelle Kappungen bzw. Hinzurechnungen haben keine Auswirkung auf die individuelle Ausgleichszahlung
- aus „angepassten“ Defiziten ergibt sich ein angemessenes Gesamtdefizit
- Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar. (StGH-Urteil vom 16.01.2019)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

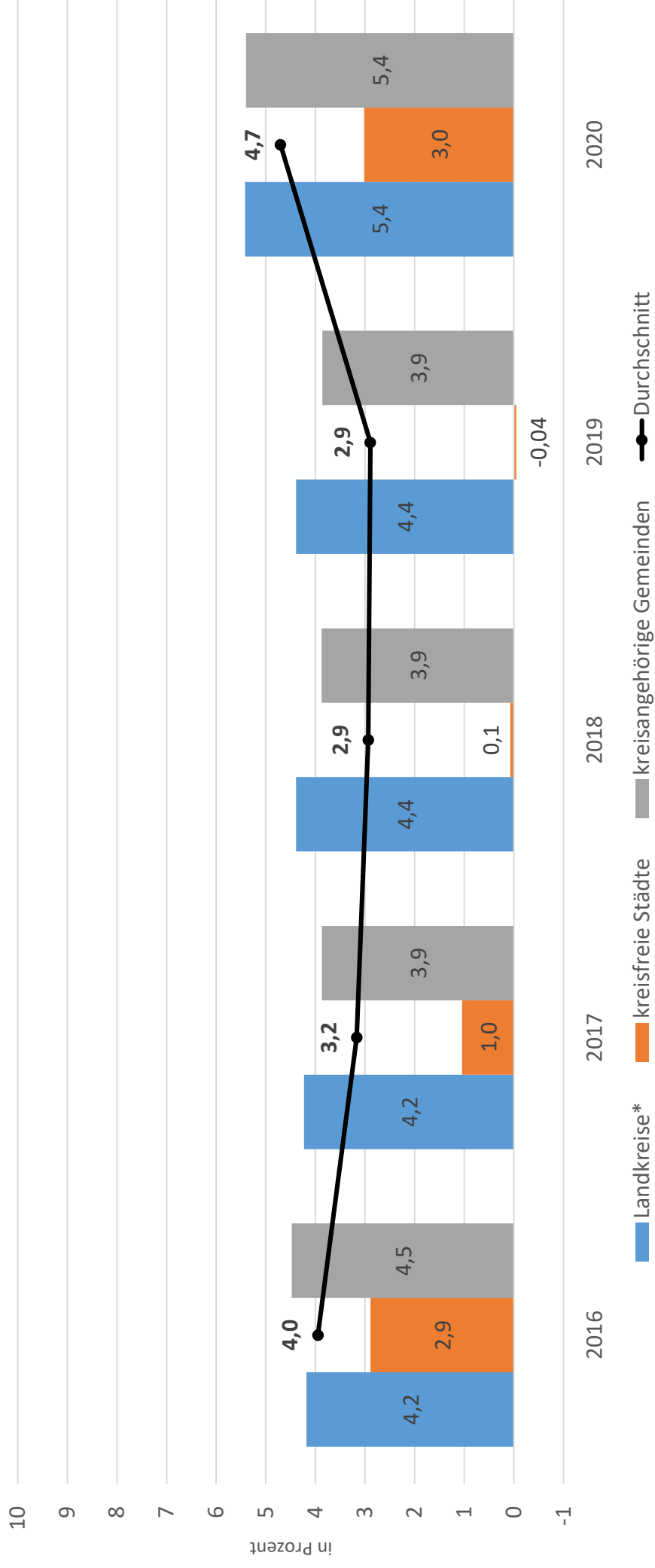
Wirkung der Angemessenheitsprüfung (prozentualer Anteil der nicht berücksichtigten Defizite)
 → **ohne** Berücksichtigung der Dotierung für Sonderbedarfe (Korrektiv der Angemessenheitsprüfung)



* Unter Berücksichtigung unveränderter Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben).

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Wirkung der Angemessenheitsprüfung (prozentualer Anteil der nicht berücksichtigten Defizite)
 → mit Berücksichtigung der Dotierung für Sonderbedarfe (Korrektiv der Angemessenheitsprüfung)



* Unter Berücksichtigung unveränderter Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben).

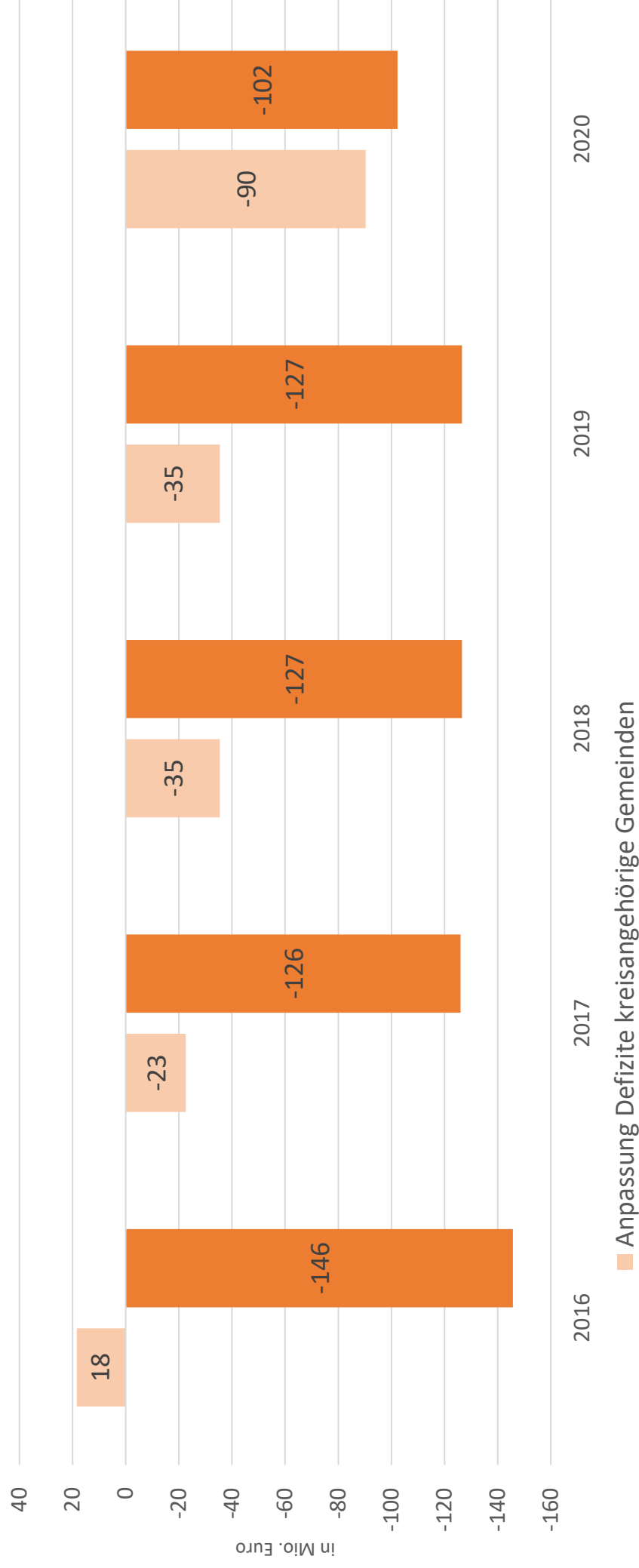
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Anpassung der Schulumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden

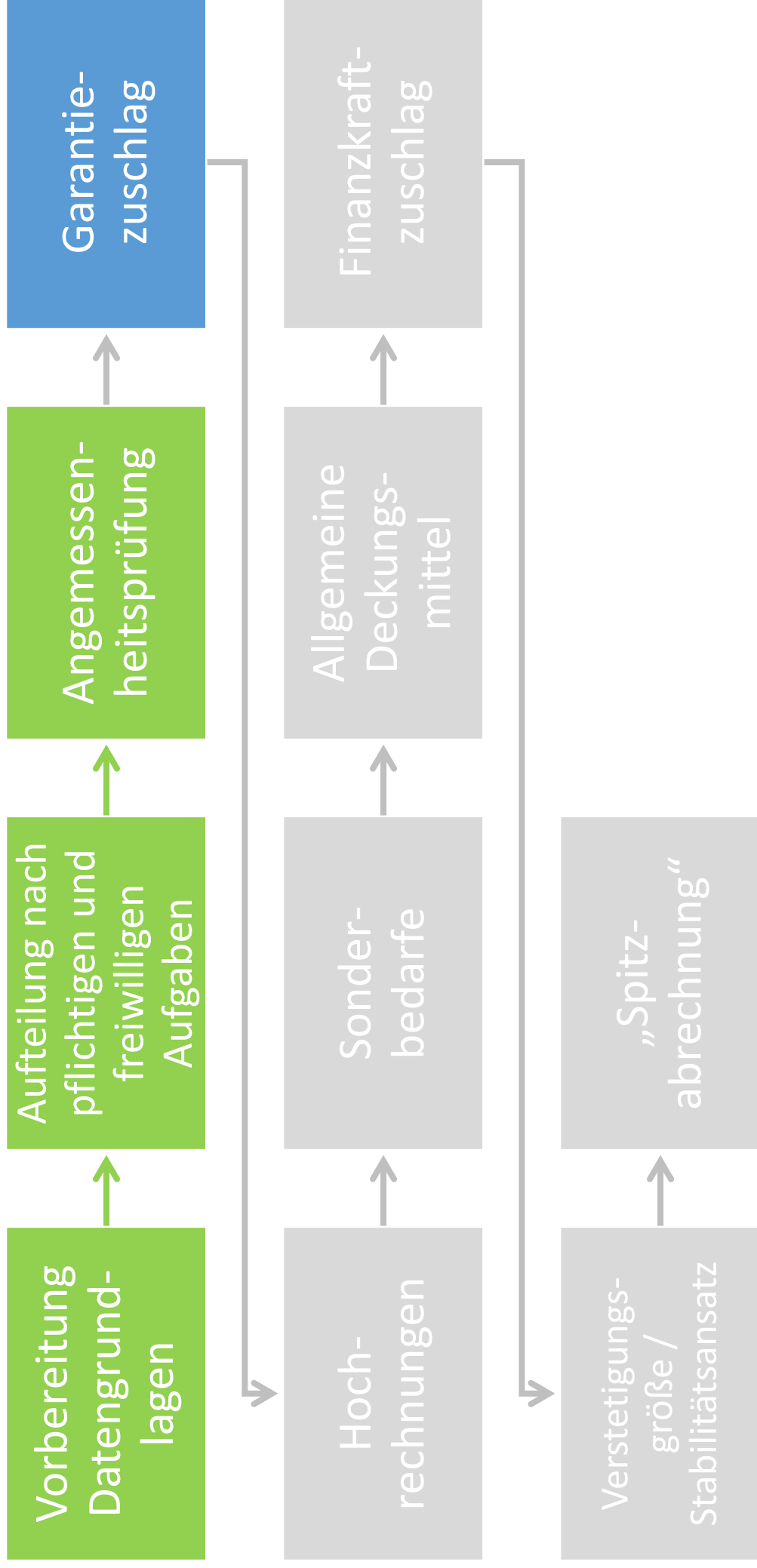
- Mit Angemessenheitsprüfung verknüpftes Verfahren
- Bedarfe werden dort berücksichtigt, wo sie entstehen → Schulumlage als Auszahlung bei den kreisangehörigen Gemeinden
- Schulumlage wird im Nachgang der Angemessenheitsprüfung an die angemessenen Defizite im PB 3 (Schulträgeraufgaben) der Landkreise angepasst → entsprechende Anpassung der Defizite der kreisangehörigen Gemeinden
- Parallel werden bei den Landkreisen die Defizite im PB 3 auf Null gesetzt und die Schulumlage abgezogen → damit wird eine Kostendeckung der Schulumlage unterstellt und bedarfsgerecht umgesetzt

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Anpassung der Defizite (aufgrund angepasster Schulumlage) bei den kreisangehörigen Gemeinden



4. Vertikale Bedarfsermittlung

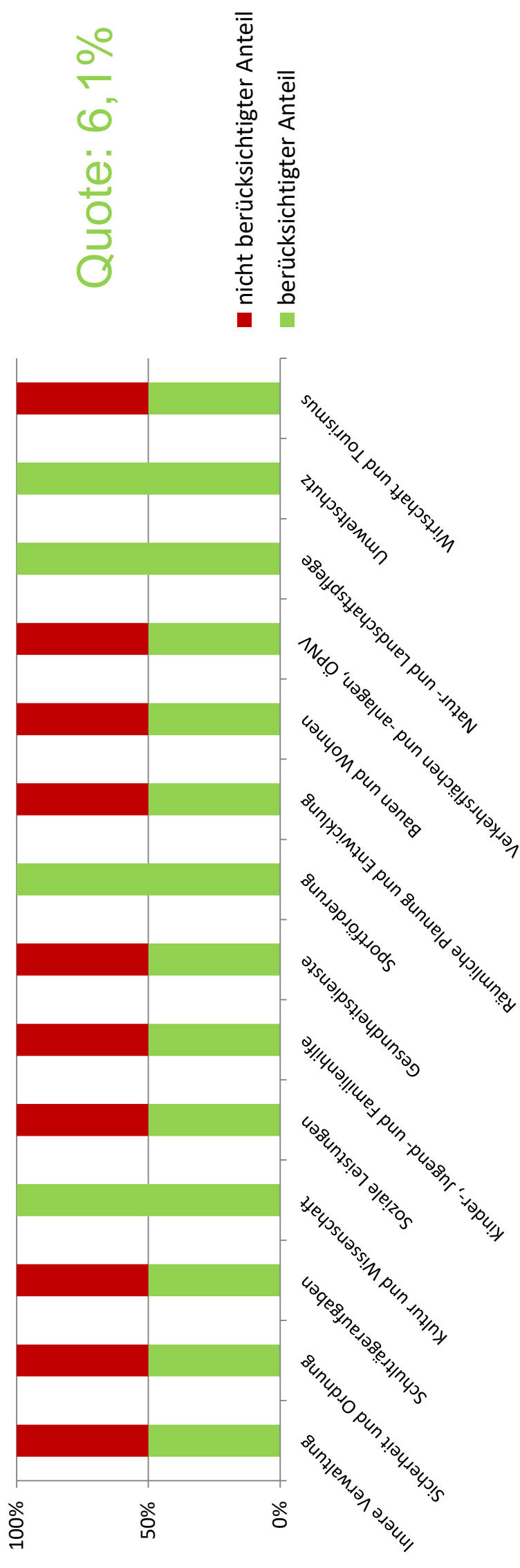


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Garantiezuschlags

Ableitung einer festen Quote:

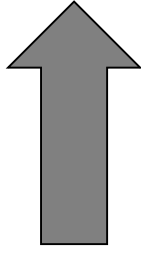
Die auf freiwillige Aufgaben entfallenden Defizite in den einzelnen Produktbereichen wurden dabei zu 50% oder 100% berücksichtigt.



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Garantiezuschlags

	in Mio. Euro	2016	2017	2018	2019	2020
Summe der auf Pflichtaufgaben entfallenen Auszahlungen		17.197	17.649	18.174	18.174	19.906
Garantiezuschlag nach § 7 Abs. 4 HFAG		6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%
Garantiezuschlag		1.049	1.077	1.109	1.109	1.214

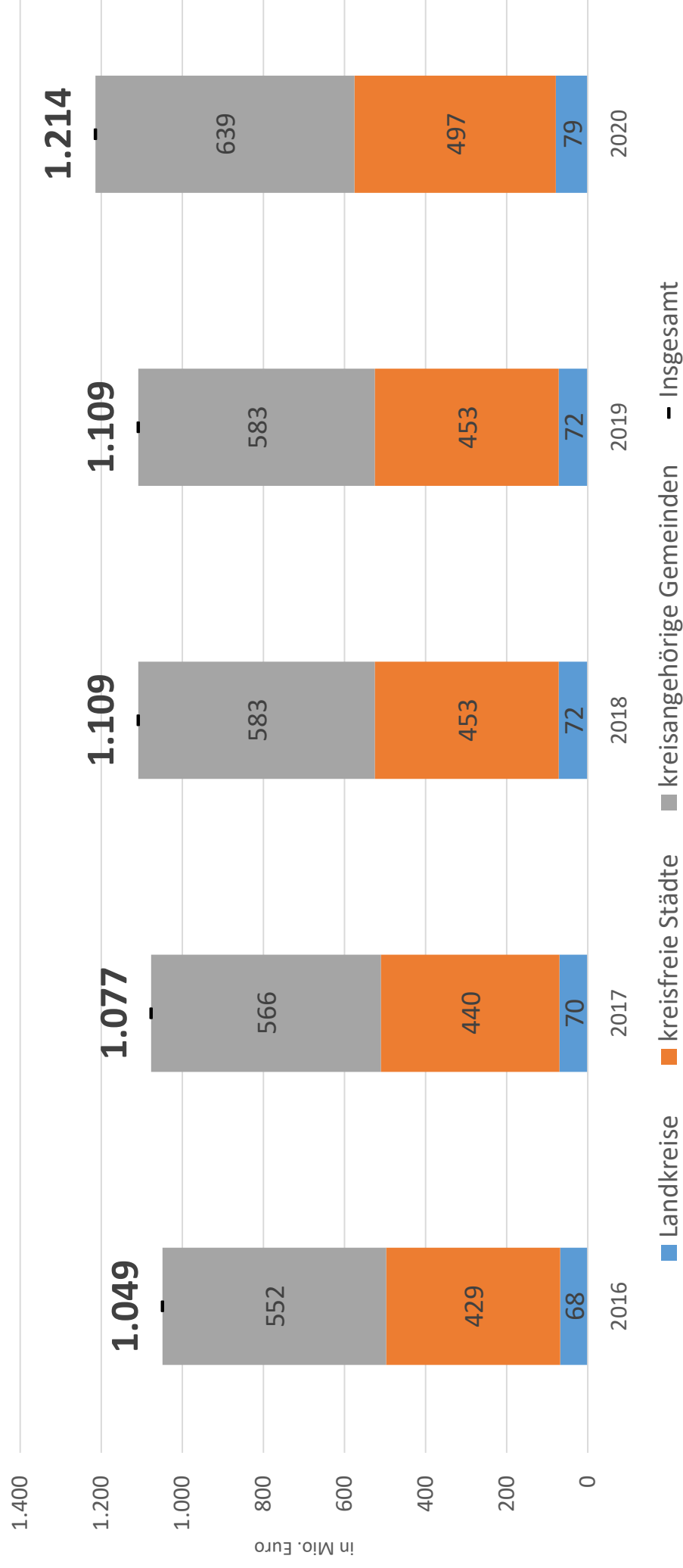


Verteilung des Garantiezuschlags anhand fester Quoten nach § 7 Abs. 4 HFAG auf die (Unter)Gruppen

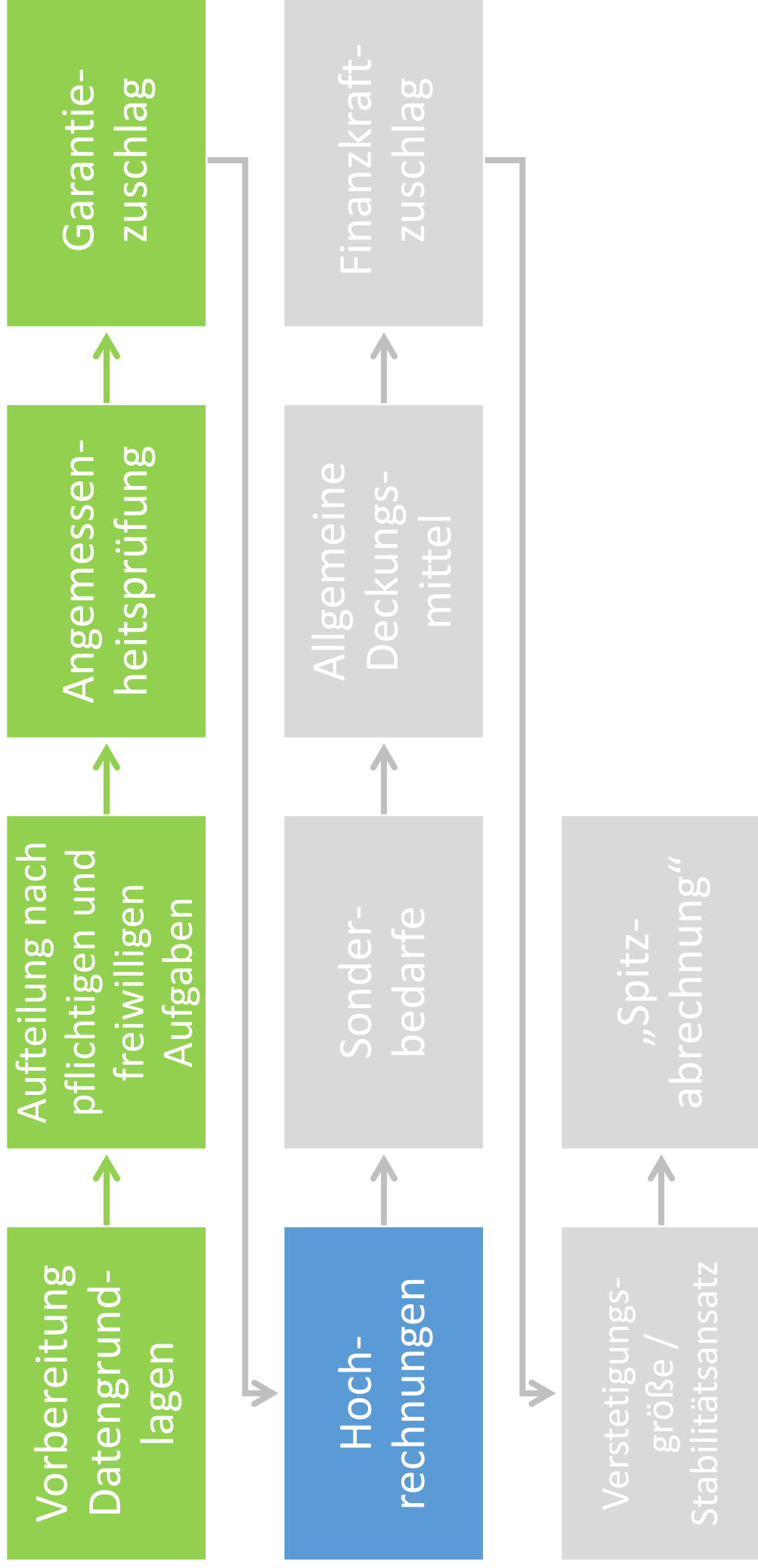
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Verteilung des Garantiezuschlags auf die kommunalen Gruppen

→ Landkreise: 6,5 %; kreisfreie Städte: 40,9 %; kreisangehörige Gemeinden: 52,6 %

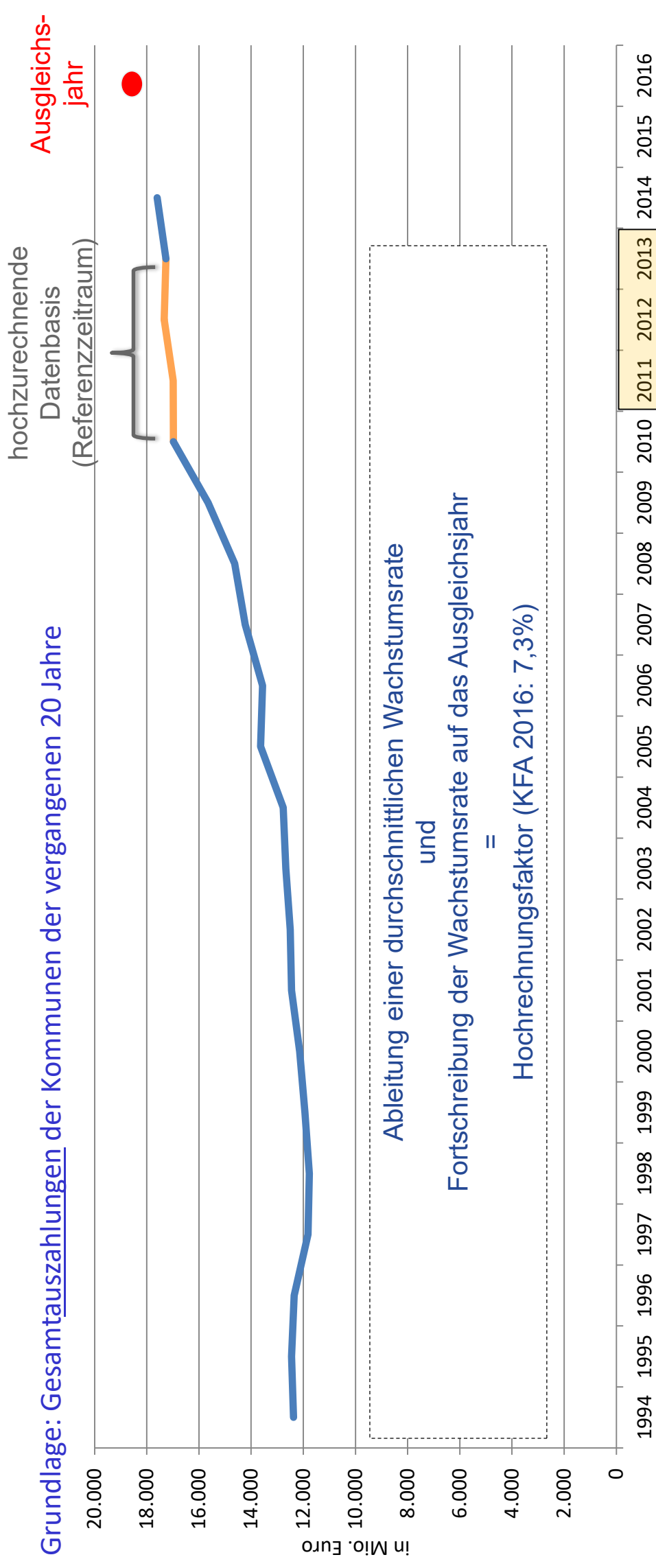


4. Vertikale Bedarfsermittlung



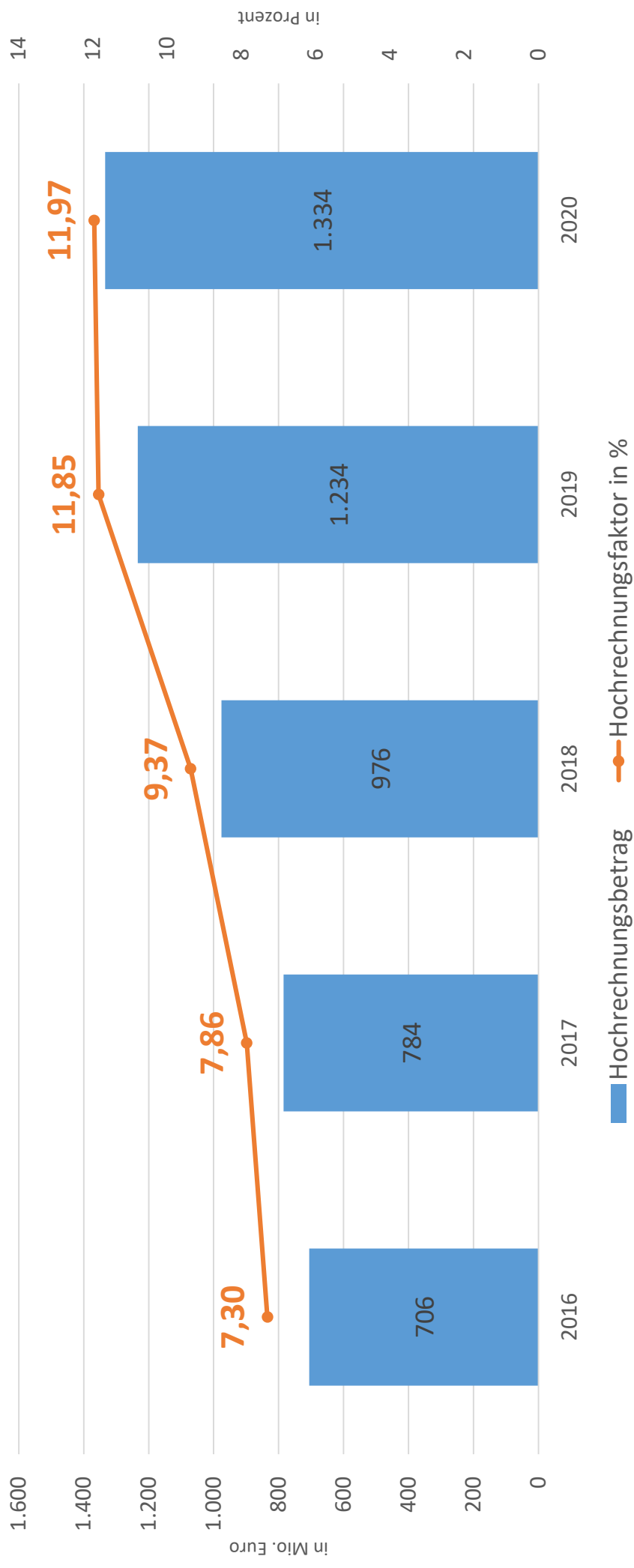
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Methode zur Ermittlung des Hochrechnungsfaktors zur Hochrechnung der angemessenen Defizite auf das Ausgleichsjahr



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aufstockung der angemessenen Defizite (Hinzurechnung eines Hochrechnungsbetrags)

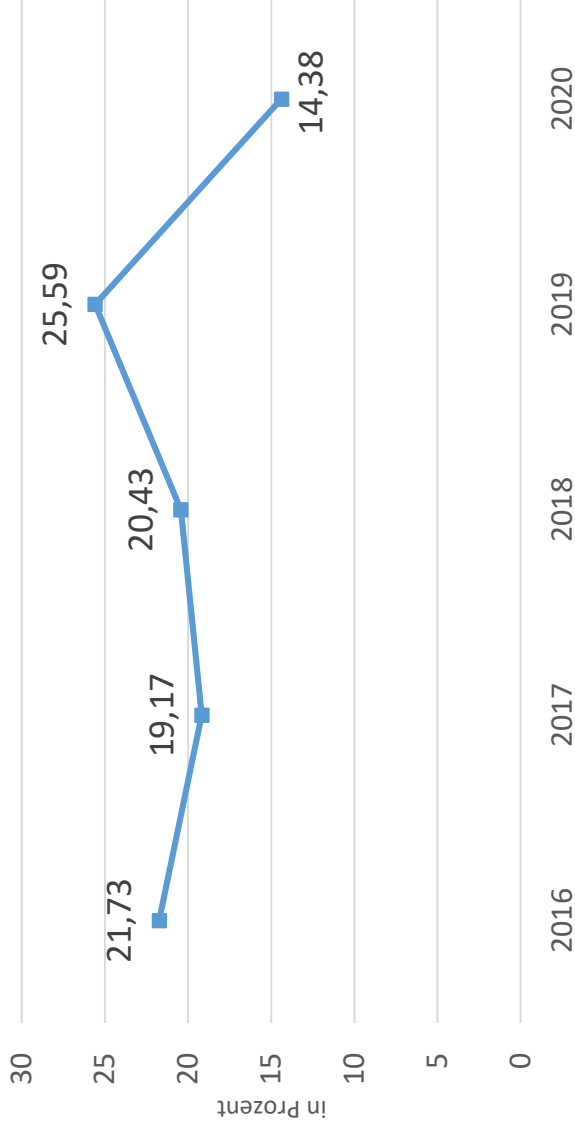


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Methode zur Hochrechnung der Kreisumlage

- eine von der allgemeinen Hochrechnung abweichende Methodik
- Höhe der Kreisumlage eng verbunden mit der Entwicklung der Steuereinnahmen
- daher: Ableitung eines Hochrechnungsfaktors aus den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden

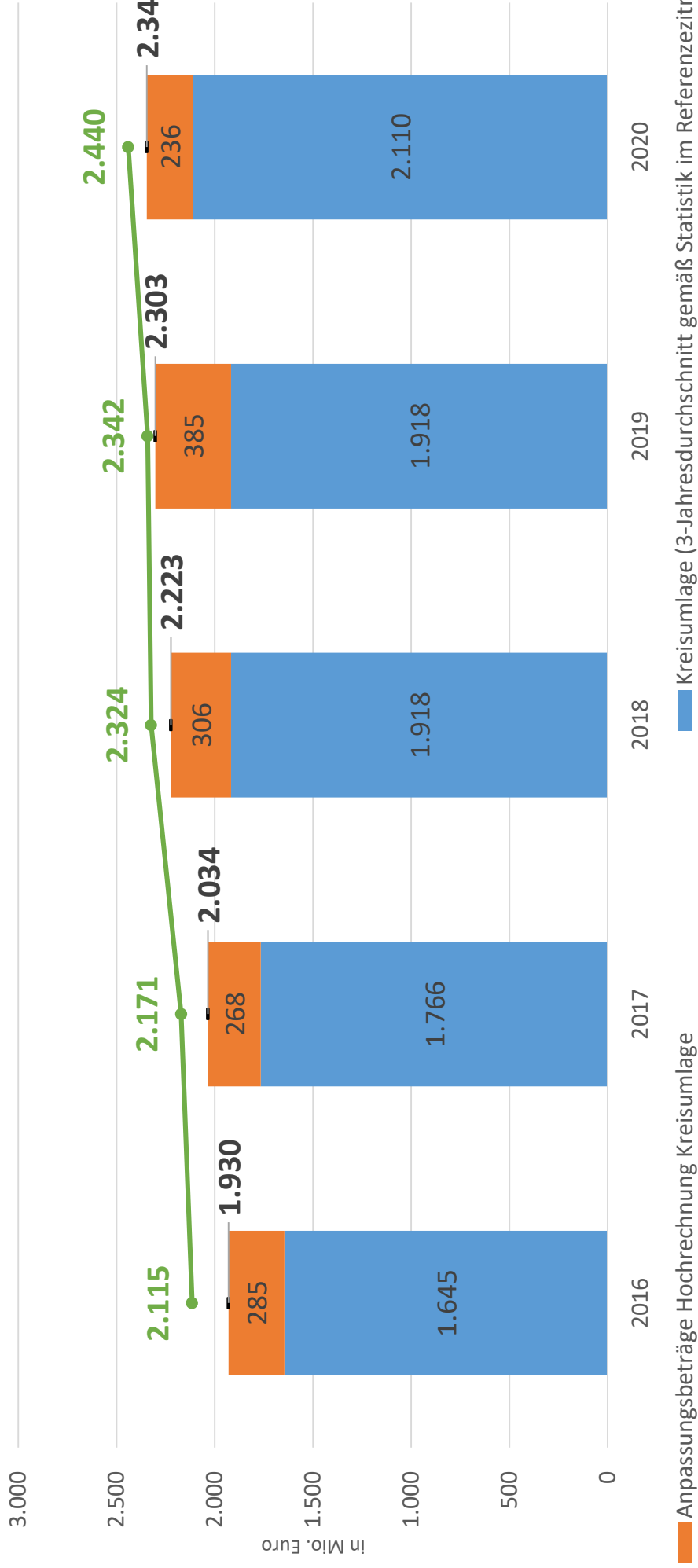
(Vergleich Ist-Einzahlungen im Referenzzeitraum mit Steuerschätzung für das Ausgleichsjahr):



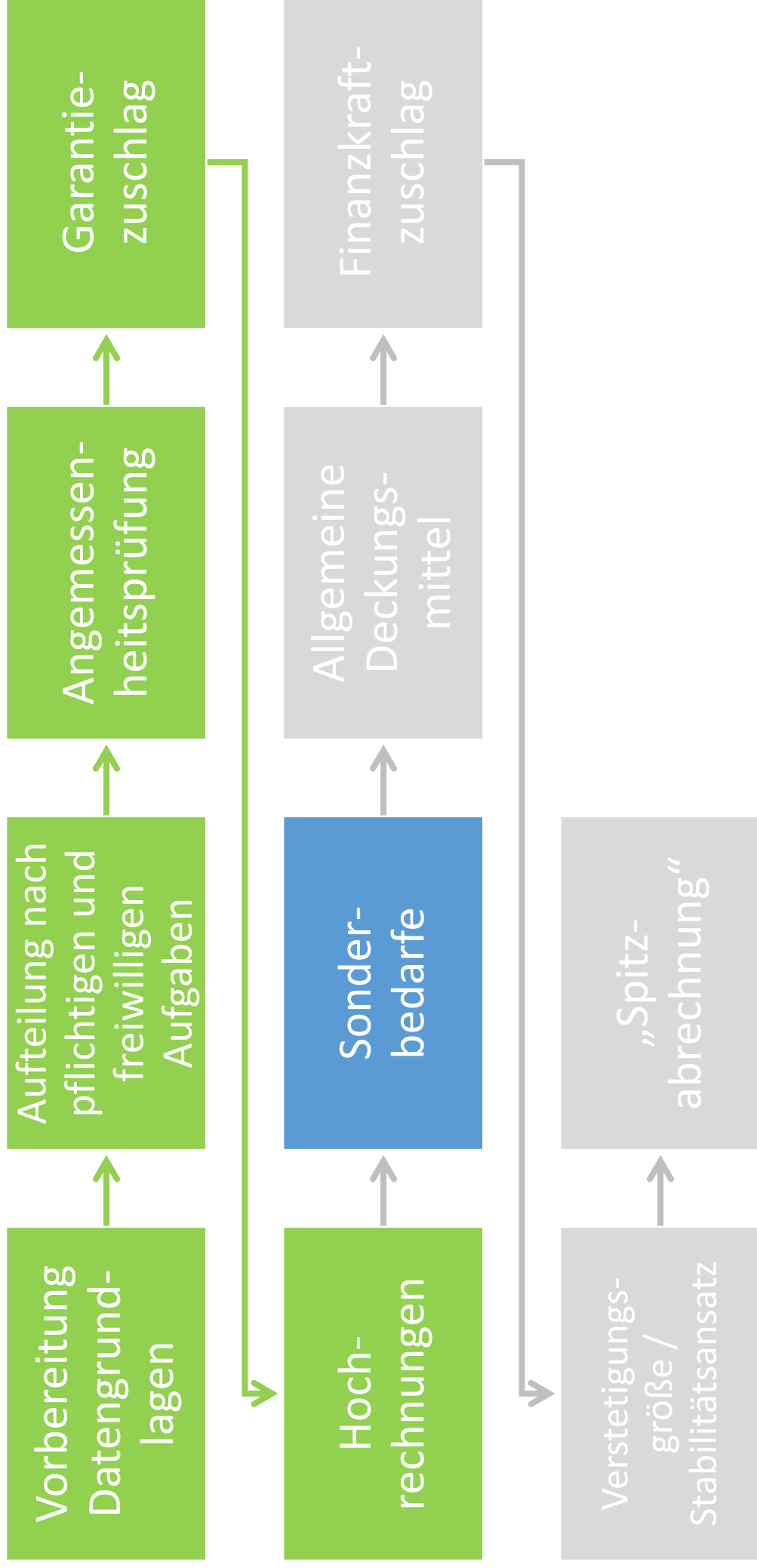
- Hochrechnung der Kreisumlage bei den Gemeinden mittels Hochrechnungsfaktor
- Dabei wird bei der Kreisumlage nur der Teil berücksichtigt, der auf die Steuereinnahmen zurückzuführen ist (Anteil der Steuereinnahmen an den Umlagegrundlagen)

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Vergleich hochgerechnetes Kreisumlageaufkommen mit tatsächlichem Aufkommen



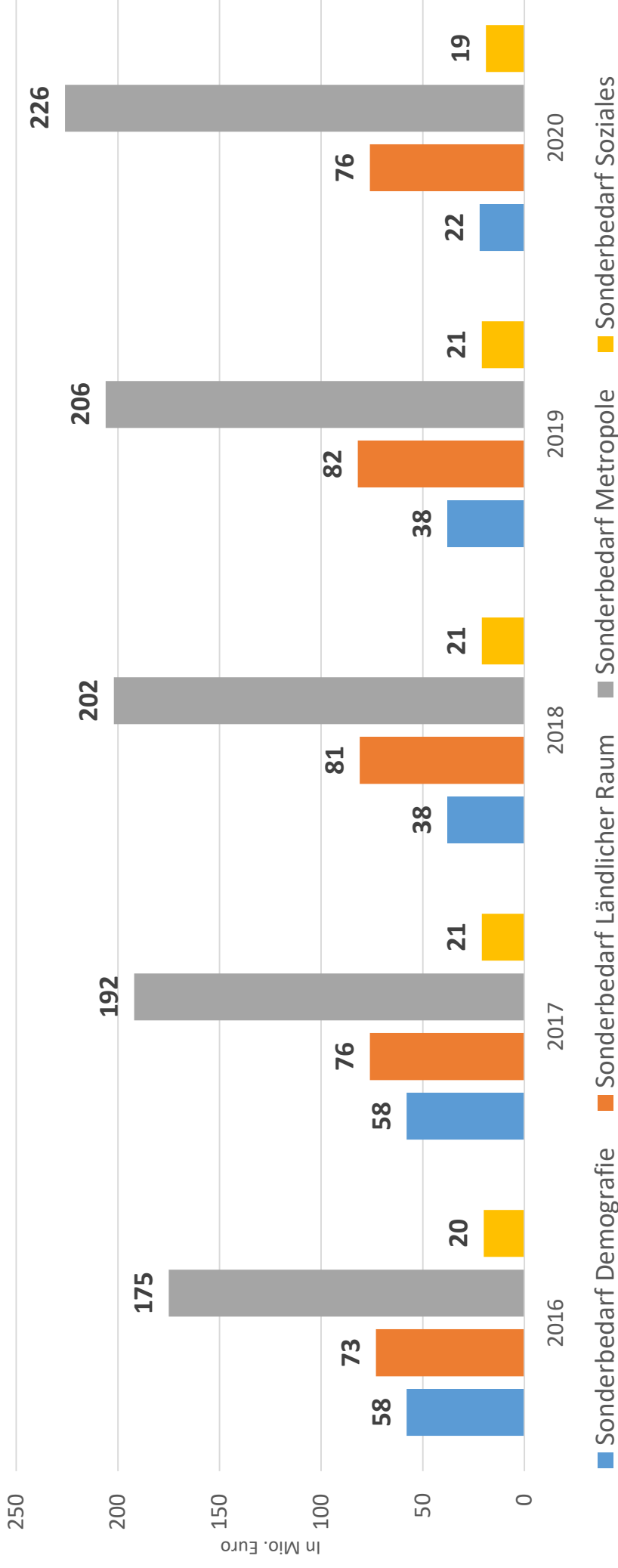
4. Vertikale Bedarfsermittlung



4. Vertikale Bedarfsermittlung

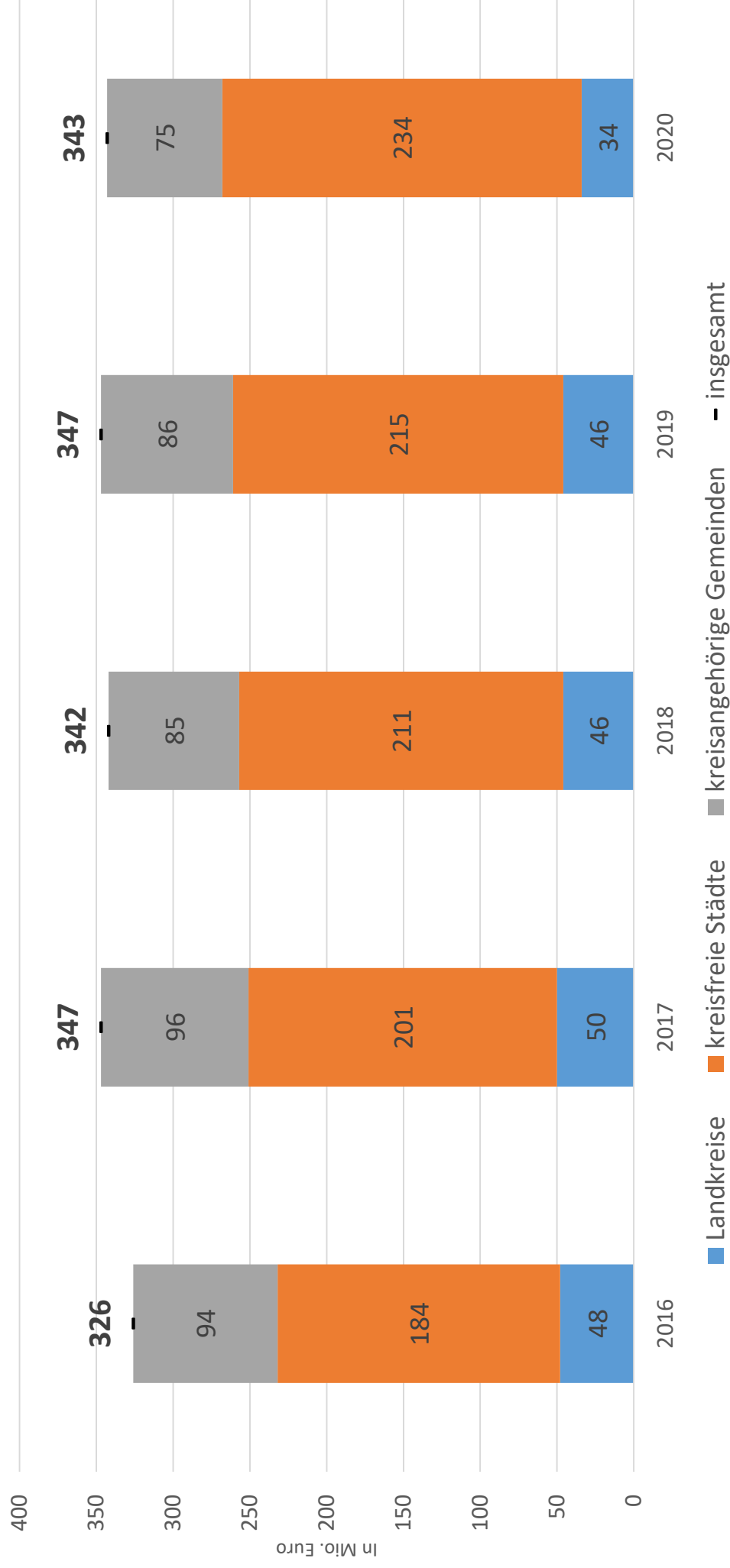
Berücksichtigung von Sonderbedarfen

→ Da bei der Angemessenheitsprüfung hohe Defizite (oberhalb 100%) auf Sonderbedarfe zurückzuführen sein können, findet eine zusätzliche vertikale Dotierung statt.

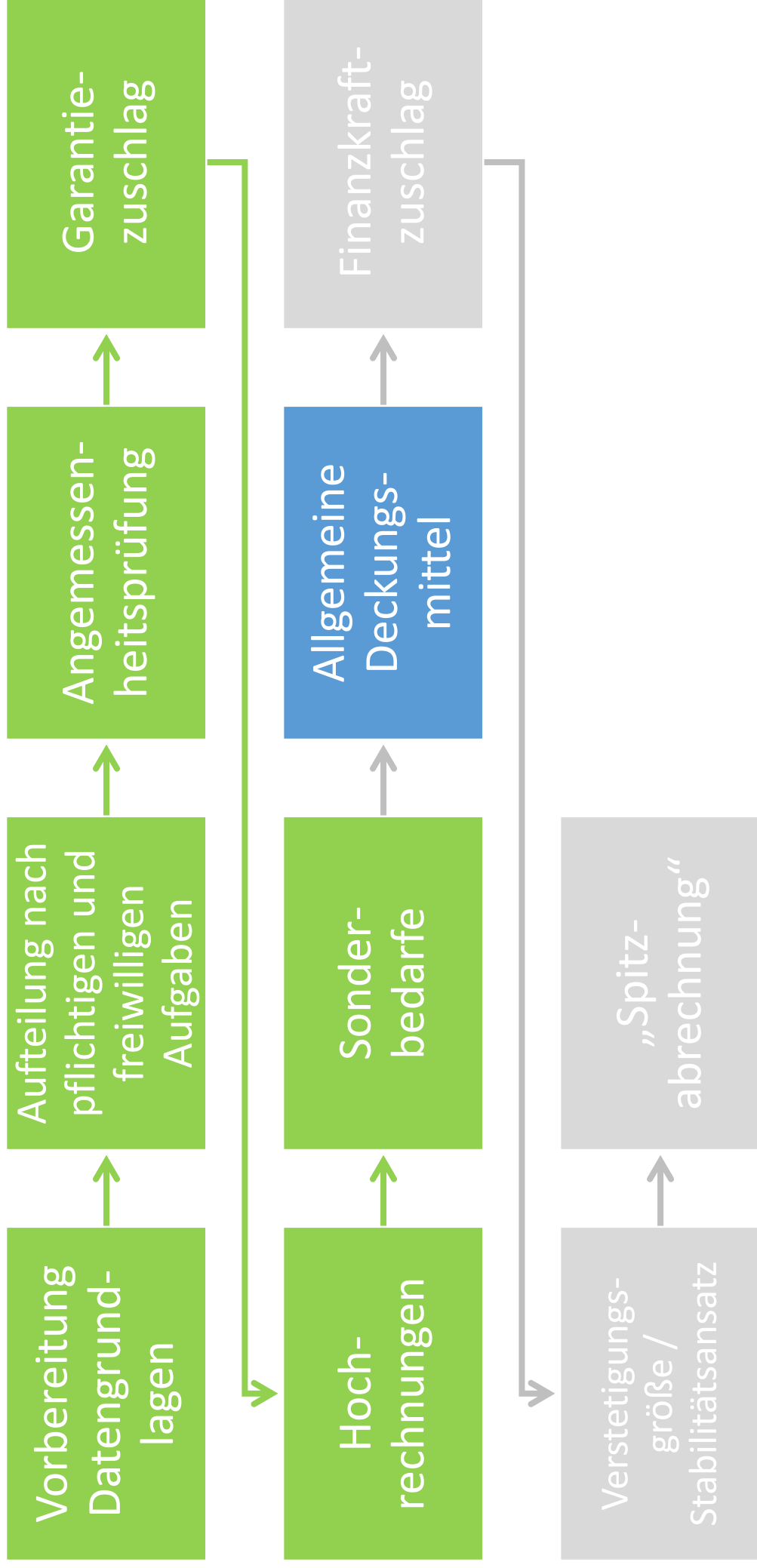


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berücksichtigung von Sonderbedarfen nach kommunalen Gruppen



4. Vertikale Bedarfsermittlung



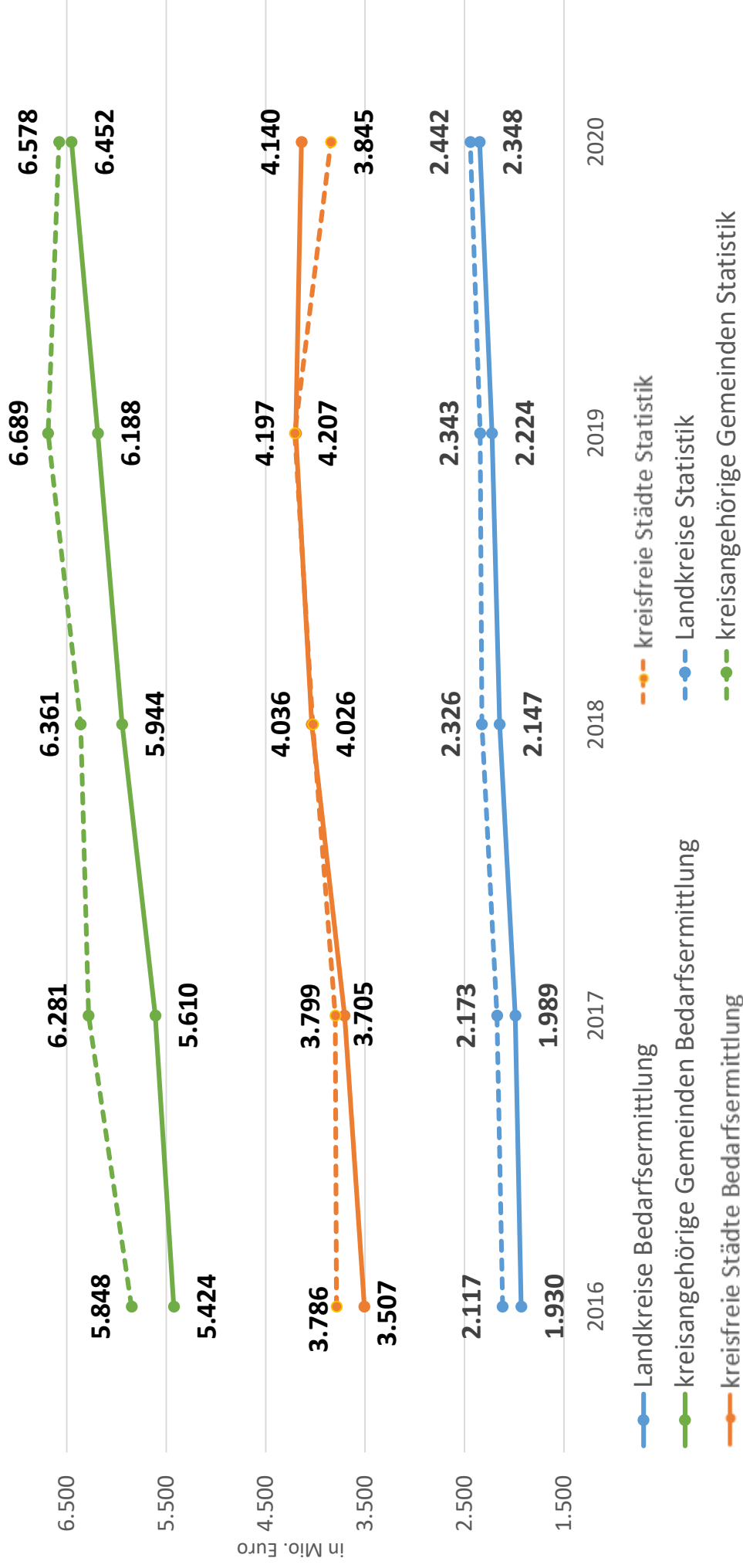
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Allgemeine Deckungsmittel

- **Steuerschätzung für folgende Steuerarten (stets Mai-Steuerschätzung):**
 - Grundsteuer A und B (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen)
 - Gewerbesteuer netto (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen im 5-Jahresdurchschnitt)
 - Gemeindeanteile an Umsatzsteuer und Einkommensteuer sowie Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich (Aufteilung auf Gruppen gemäß Ist-Aufkommen)
- **Kreisumlage**
- **Sonstige Steuern, steuerähnliche Einzahlungen sowie Konzessionsabgaben werden nicht hochgerechnet**
- **Ein Teil der Deckungsmittel bleibt unberücksichtigt aufgrund:**
 - Sicherheitsabschlag bei Gewerbesteuer (bis 2019)
 - Nivellierungshebesätze bei Realsteuern (bis 2019)
 - abundante Steuerkraft (bei kreisfreien Städten bis 2019)
 - Regelung für Landkreise

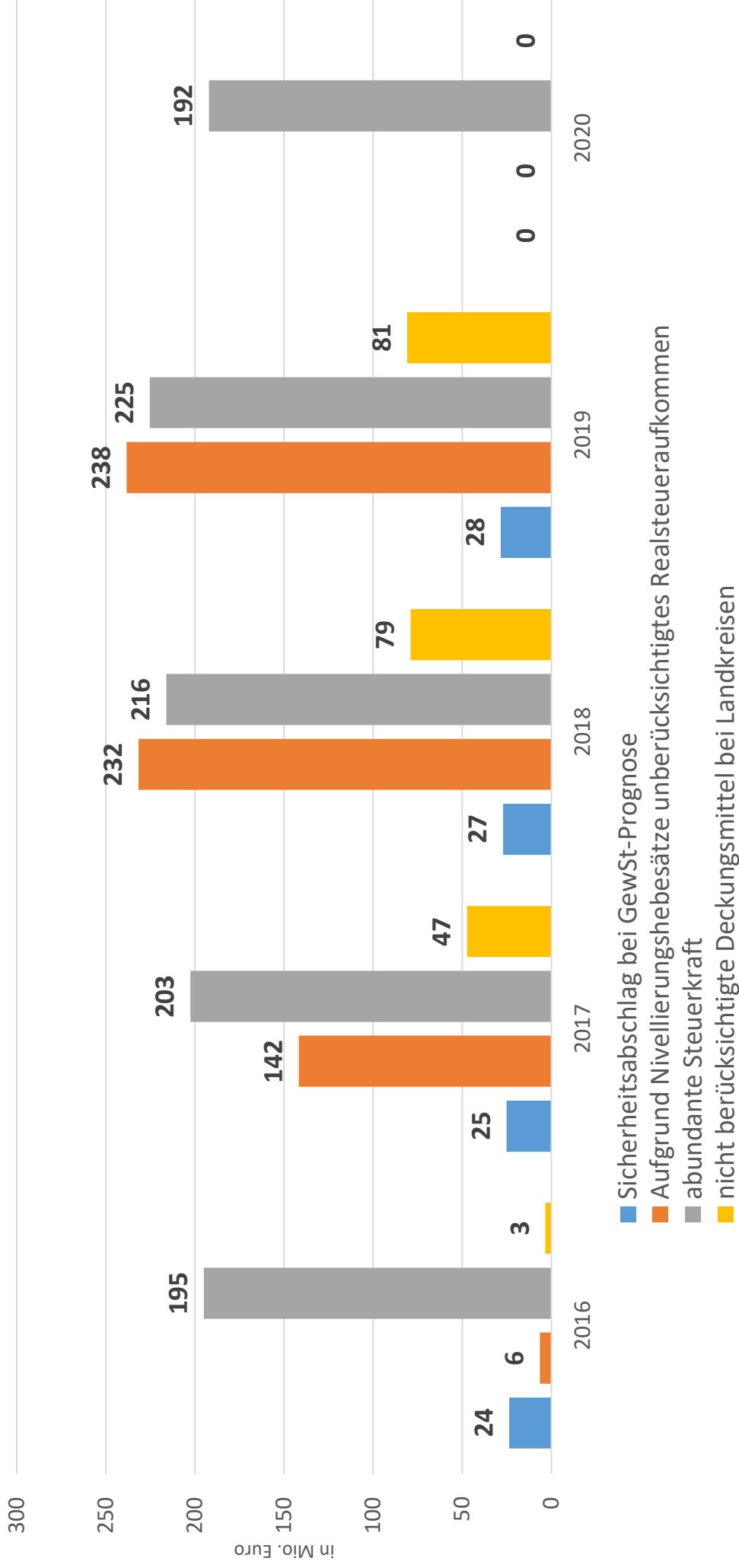
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Vergleich allgemeine Deckungsmittel gemäß Bedarfsermittlung und Ist-Einnahmen (Statistik)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

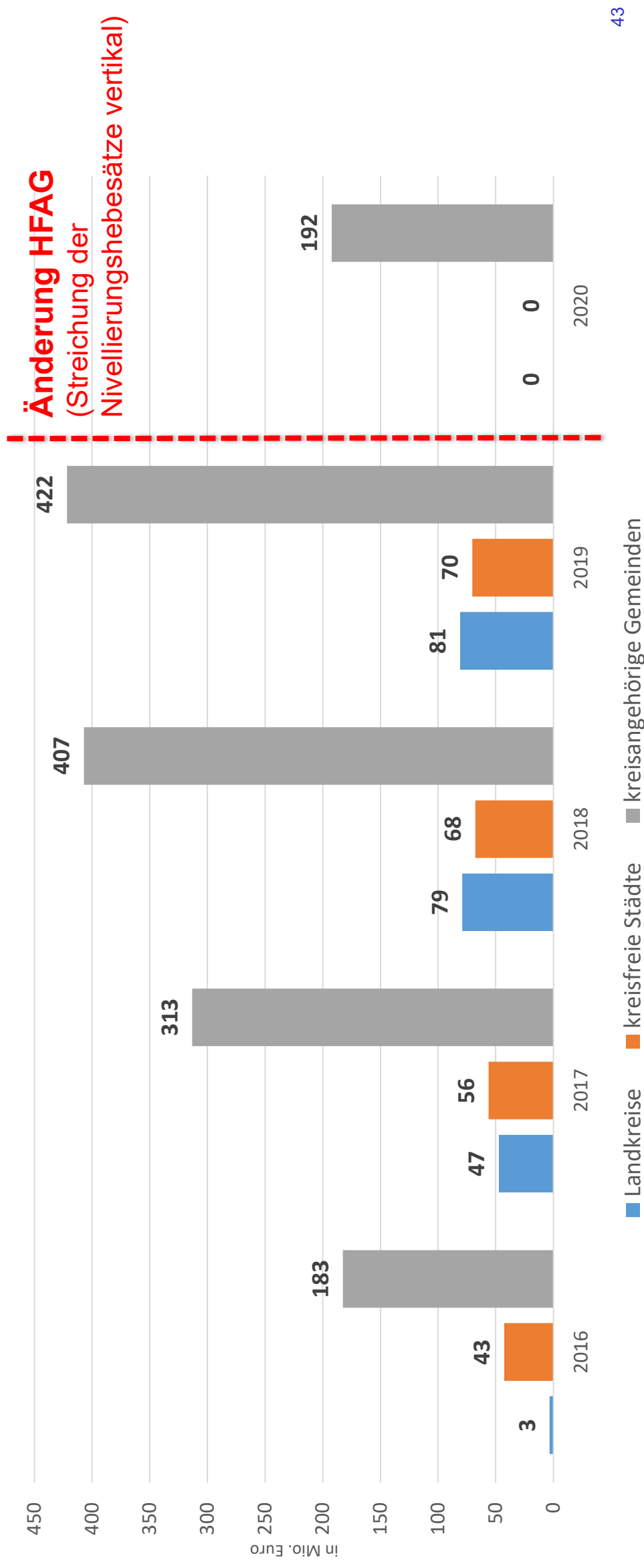
Nicht berücksichtigte allgemeine Deckungsmittel



4. Vertikale Bedarfsermittlung

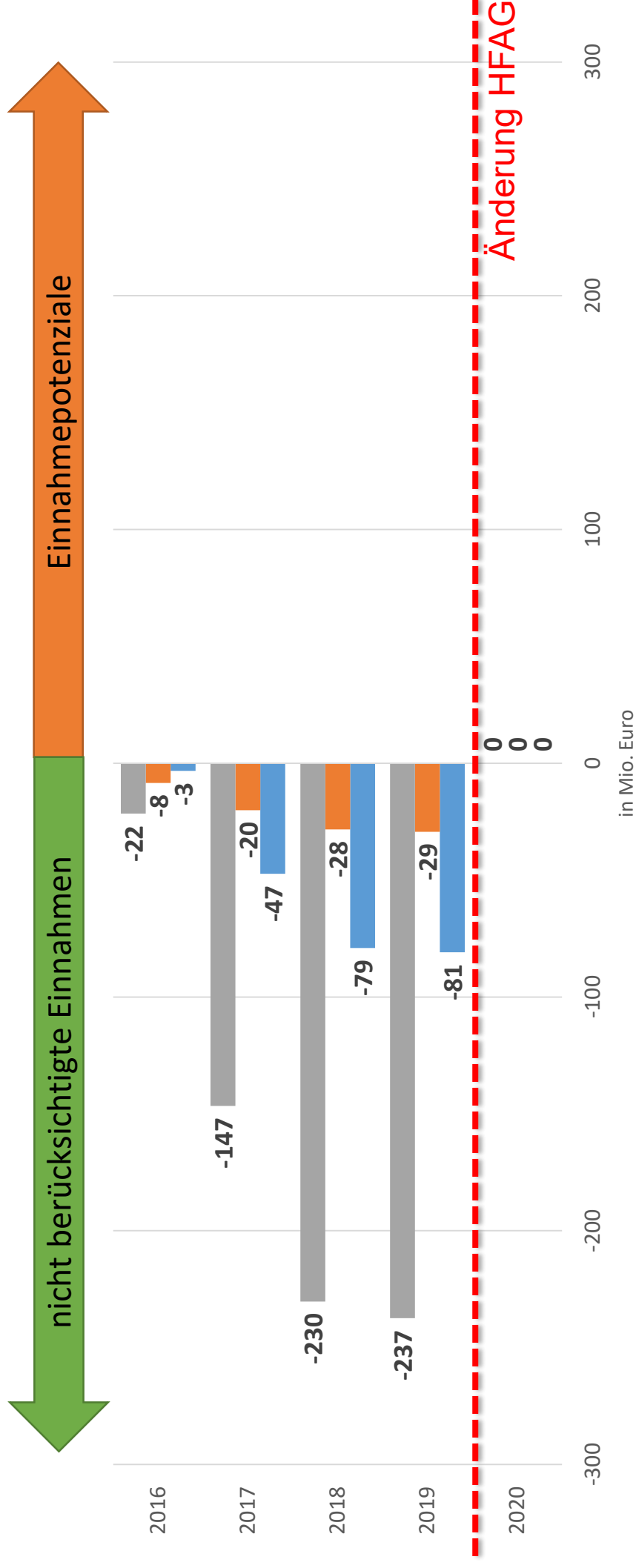
Nicht berücksichtigte allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen

→ Zunehmend starkes Ungleichgewicht zwischen den Gruppen

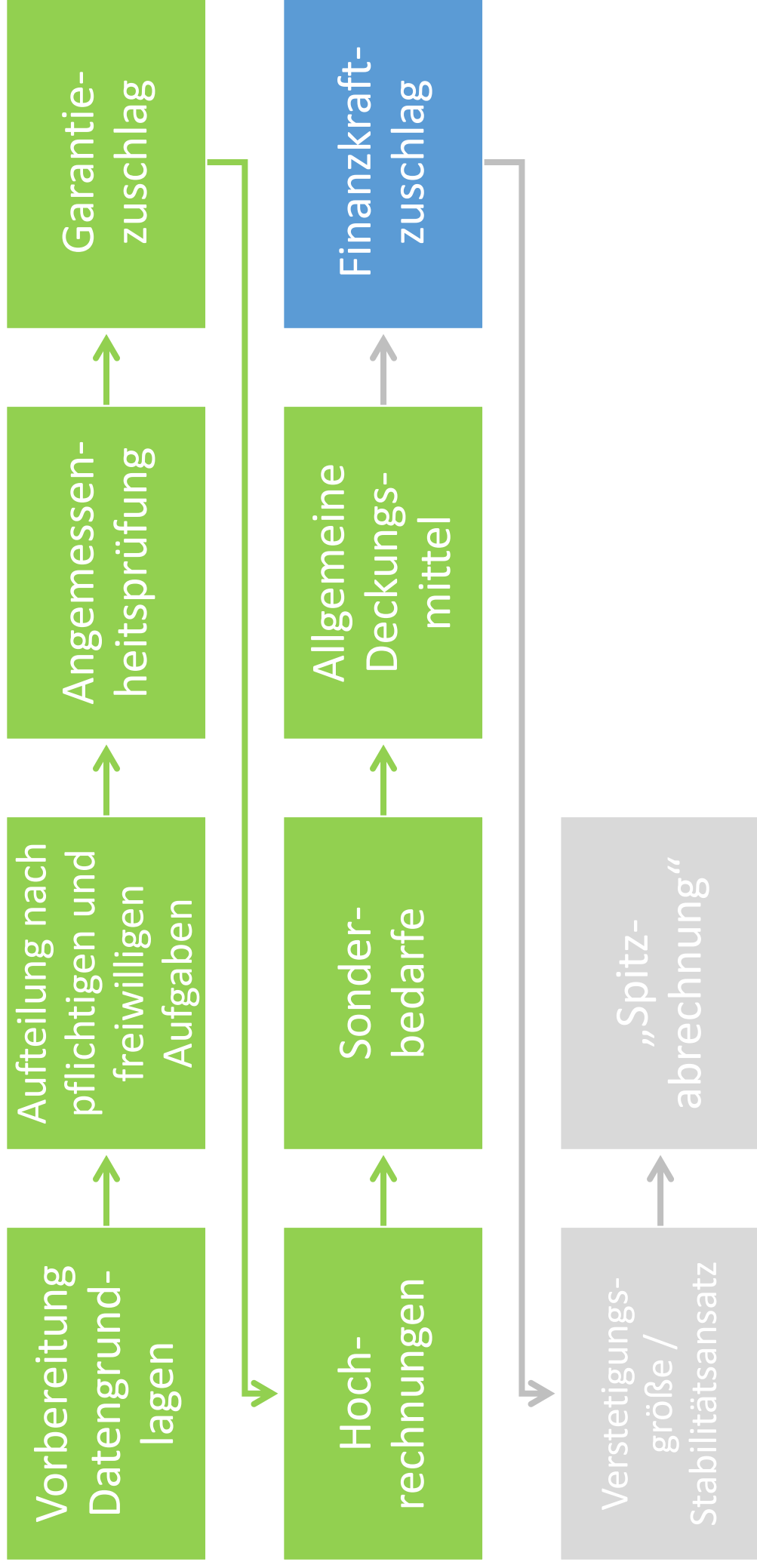


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Bislang keine Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen, obwohl Staatsgerichtshof dies für zulässig erachtet



4. Vertikale Bedarfsermittlung

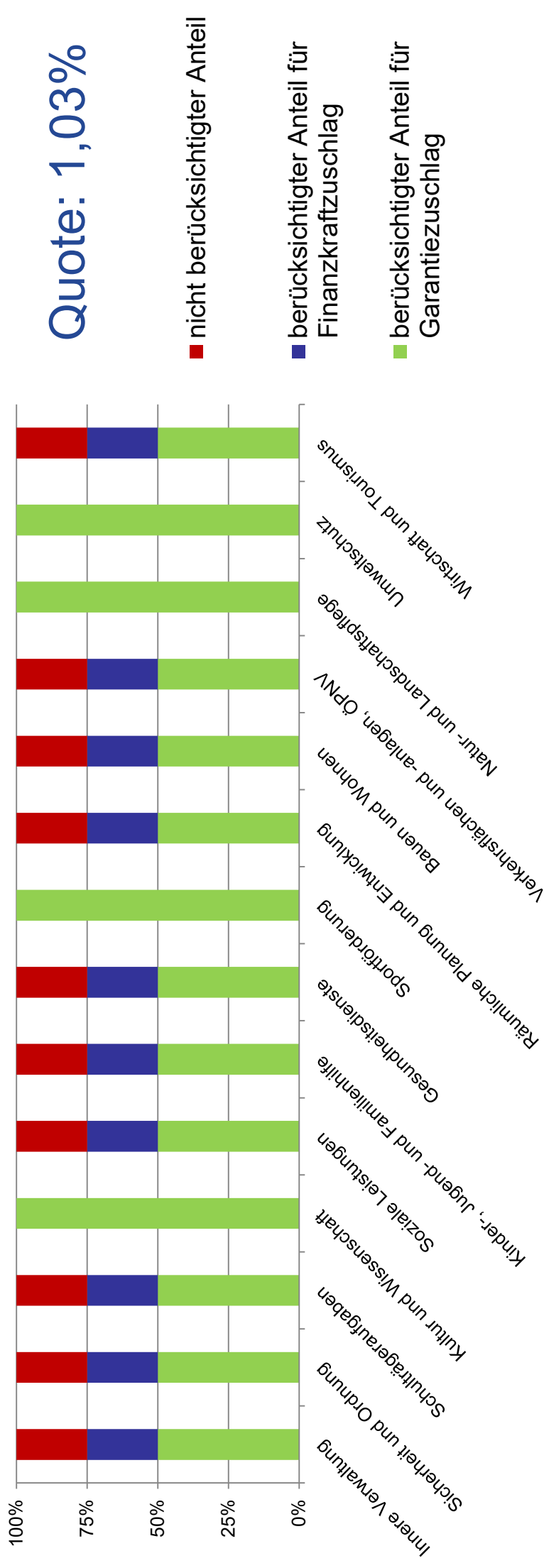


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Finanzkraftzuschlags

Ableitung einer festen Quote:

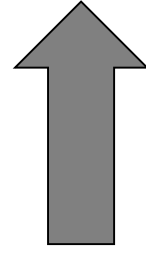
Die beim Garantiezuschlag unberücksichtigten Defizite werden beim Finanzkraftzuschlag zu 50% berücksichtigt.



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Finanzkraftzuschlags

	in Mio. Euro	2016	2017	2018	2019	2020
Obligatorischer Steuerverbund		15.455	16.734	17.603	18.551	19.834
Finanzkraftzuschlag nach § 8 Abs. 1 FAG		1,03%	1,03%	1,03%	1,03%	1,03%
Finanzkraftzuschlag		159	172	181	191	204

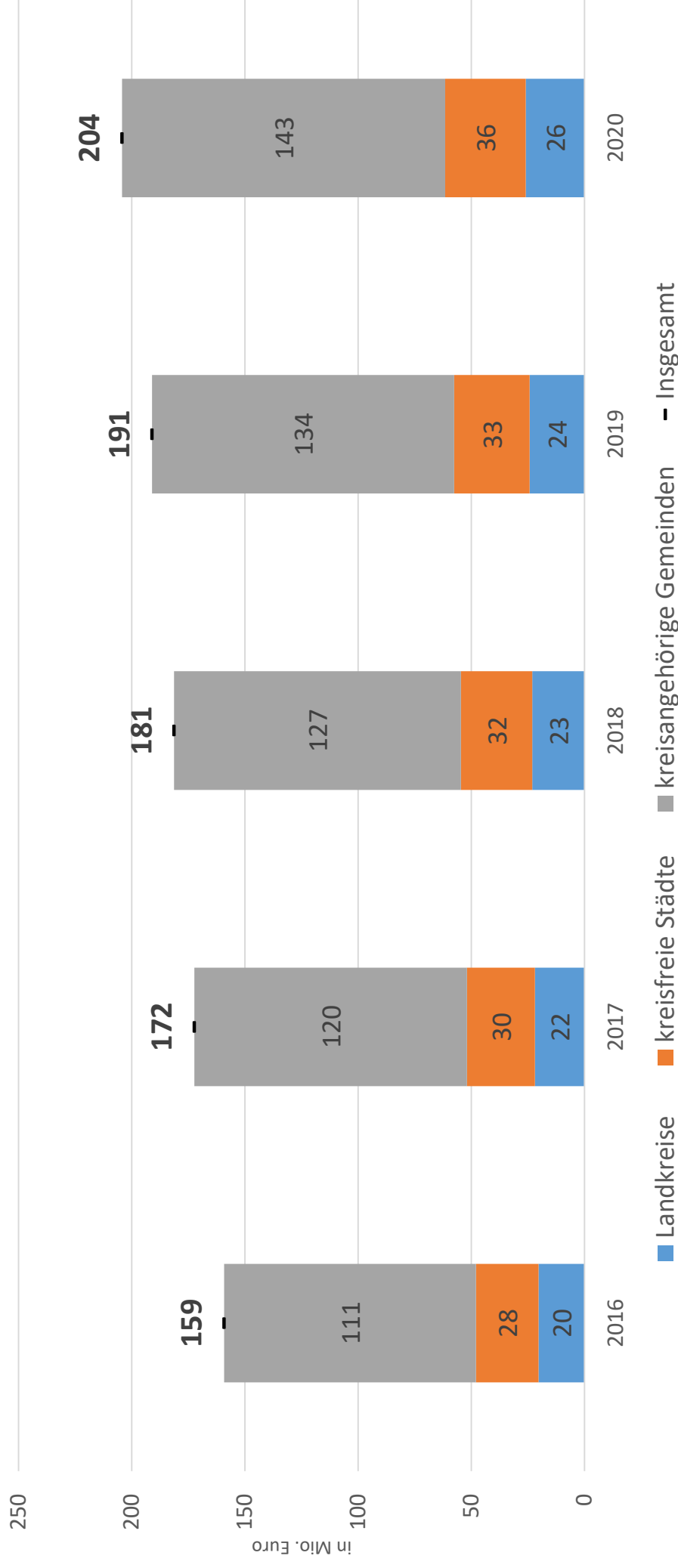


Verteilung des Finanzkraftzuschlags anhand fester Quoten
nach § 8 Abs. 3 HFAG auf die Gruppen

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Verteilung des Finanzkraftzuschlags auf die kommunalen Gruppen

→ Landkreise: 12,7 %; kreisfreie Städte: 17,4 %; kreisangehörige Gemeinden: 69,9 %

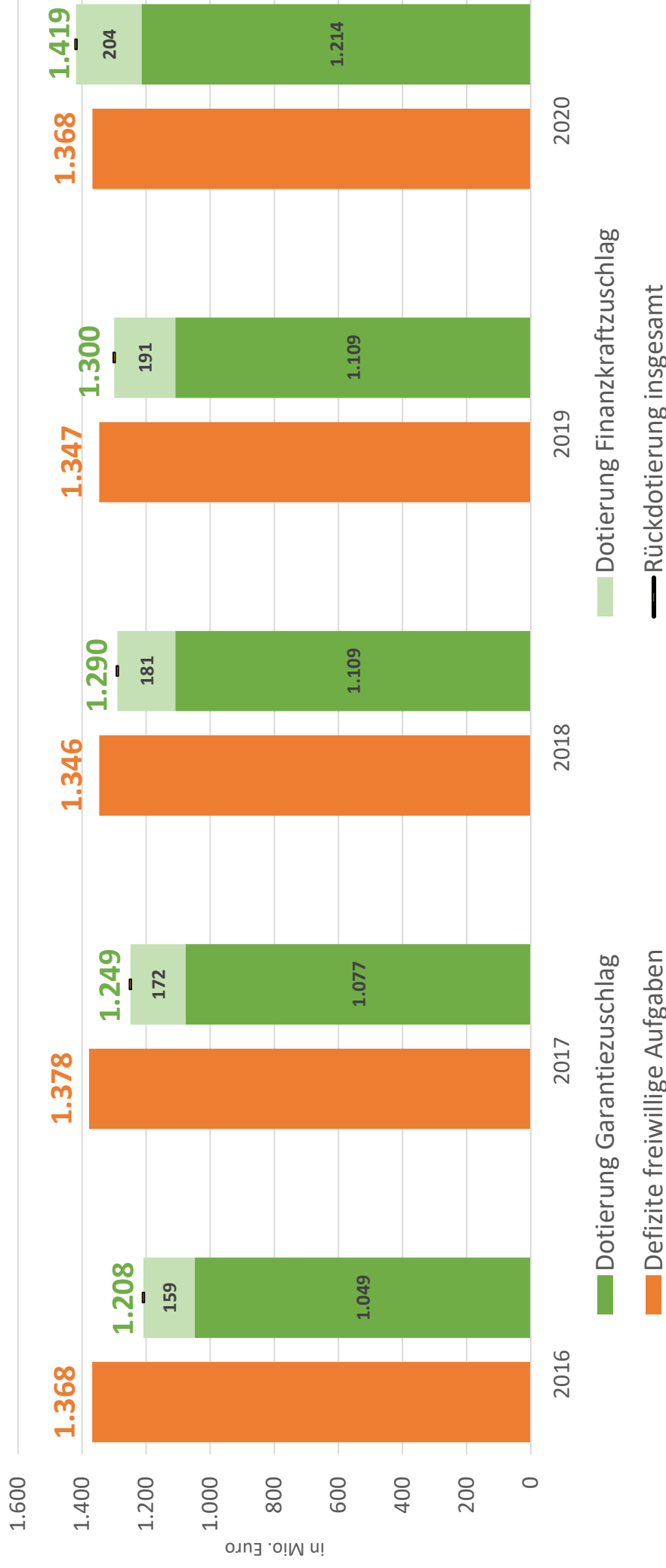


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Zusammenfassende Betrachtung der Defizite aus freiwilligen Aufgaben

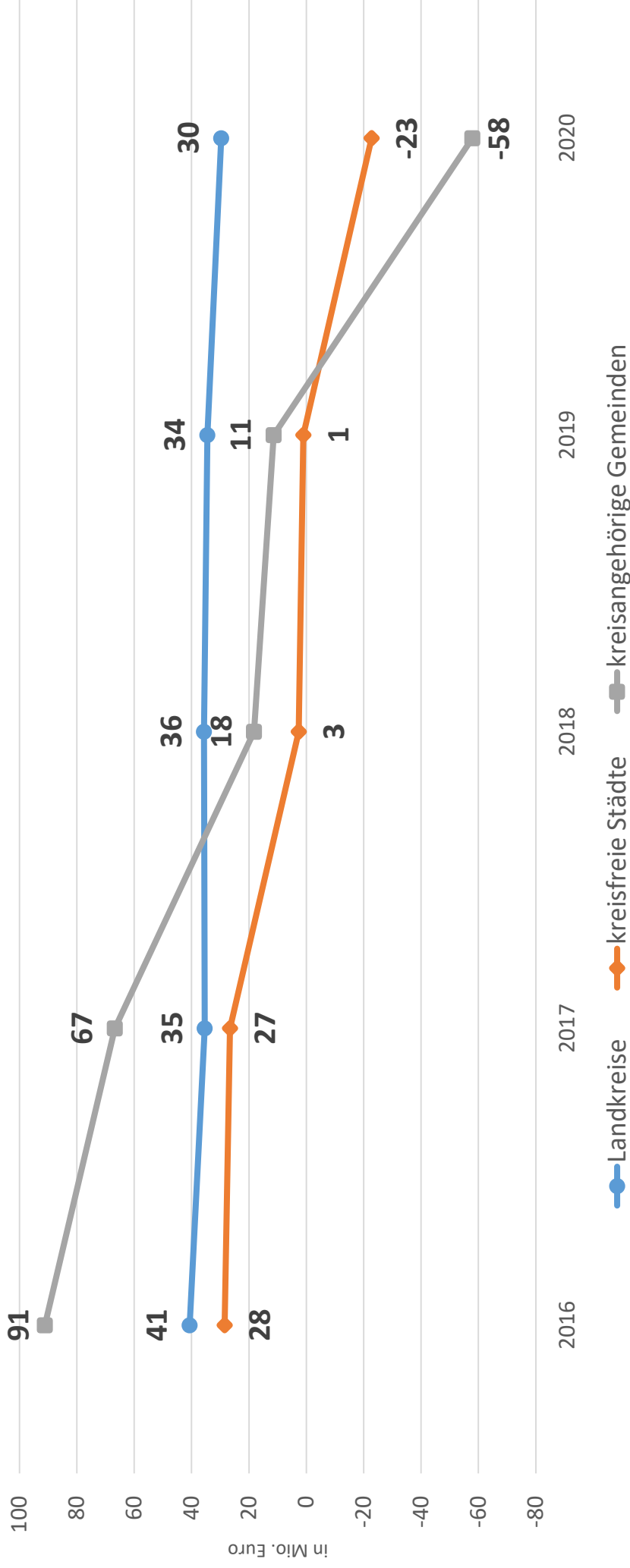
→ Der „Rückfluss“ durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag hat sich stetig erhöht.

→ In 2020 war dieser höher als die anhand der Quoten herausgerechneten Defizite aus freiwilligen Aufgaben



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der in der Bedarfsermittlung nach „Rückfluss“ durch Garantie- und Finanzkraftzuschlag unberücksichtigten Defizite aus freiwilligen Aufgaben
 → rückläufige Tendenz bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden erkennbar

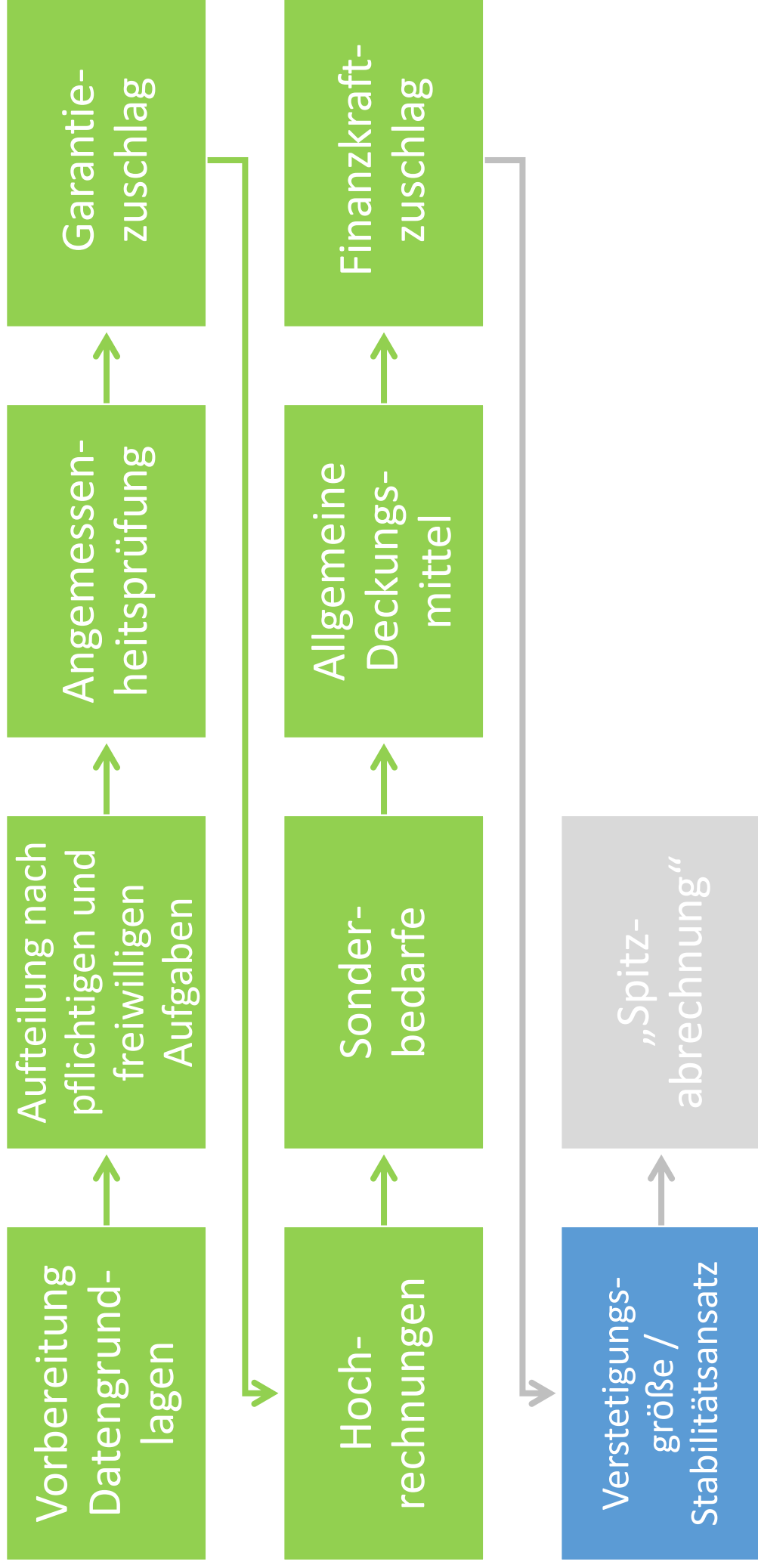


4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aus den bisherigen Rechenschritten ergibt sich der „Festansatz“ (Mindestausstattung + Finanzkraftzuschlag)



4. Vertikale Bedarfsermittlung



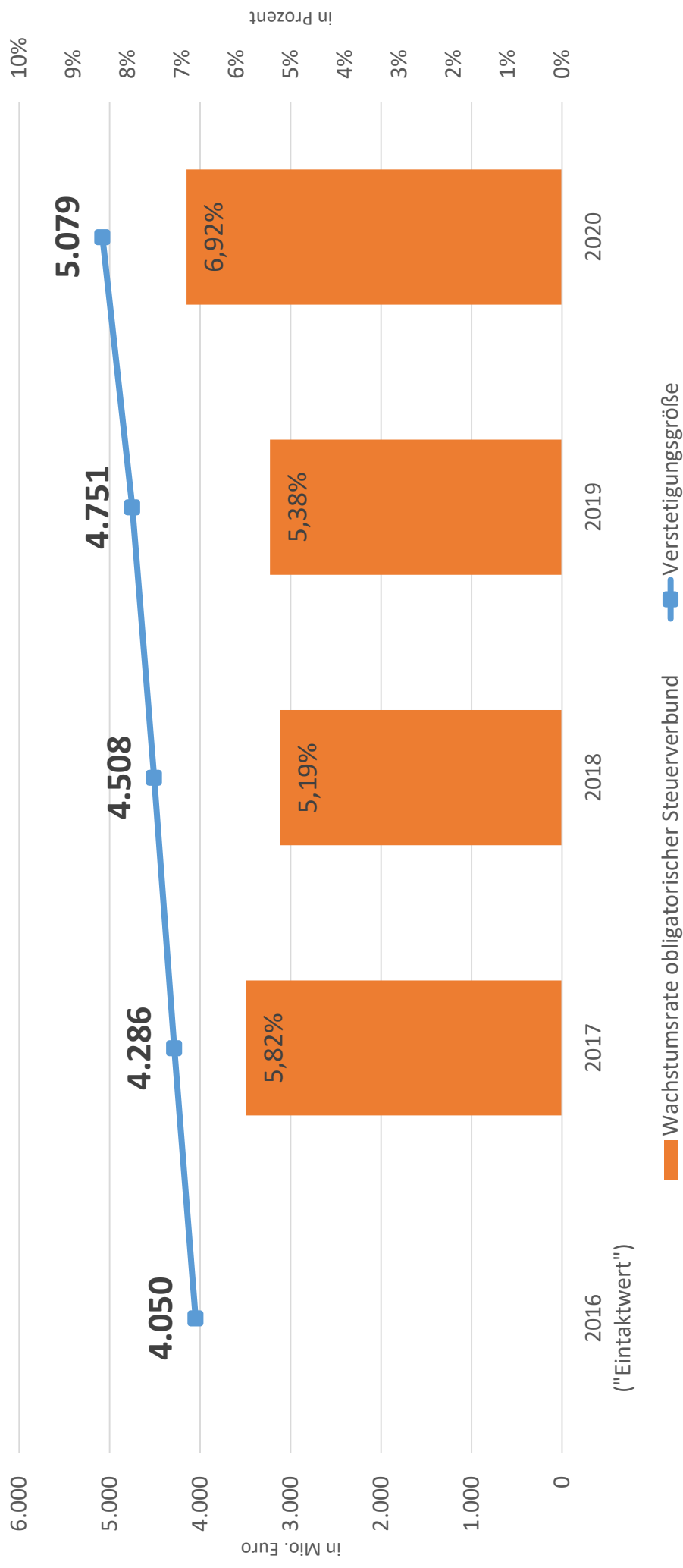
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung der Verstetigungsgröße

- Hohe Relevanz der Verstetigungsgröße für die Höhe der Finanzausgleichsmasse
- KFA 2016 nach „altem“ Recht (ohne kommunale Umlagen) = Eintaktwert für Verstetigungsgröße
- Verstetigungsgröße verändert sich in dem prozentualen Umfang, wie sich die Steuereinnahmen des Landes verändern (Wachstumsrate des obligatorischen Steuerverbundes)

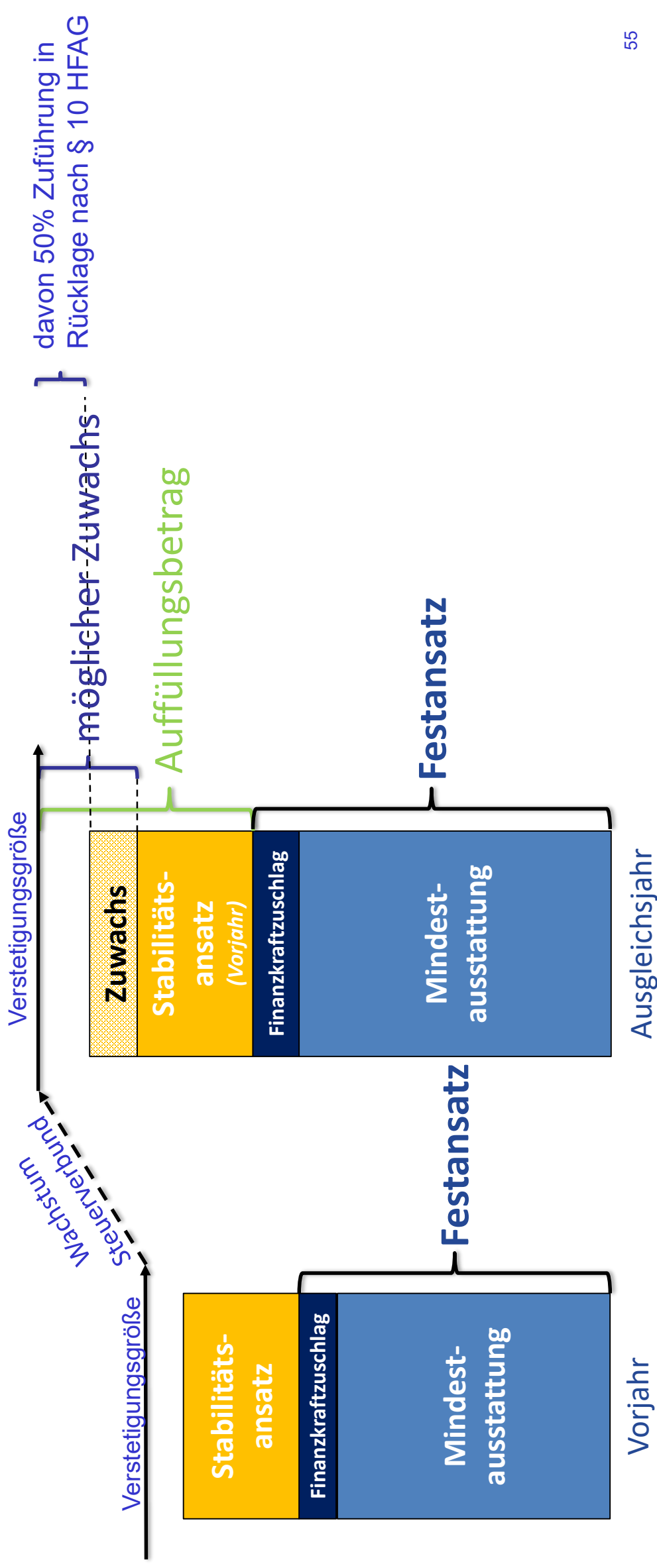
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung der Verstetigungsgröße



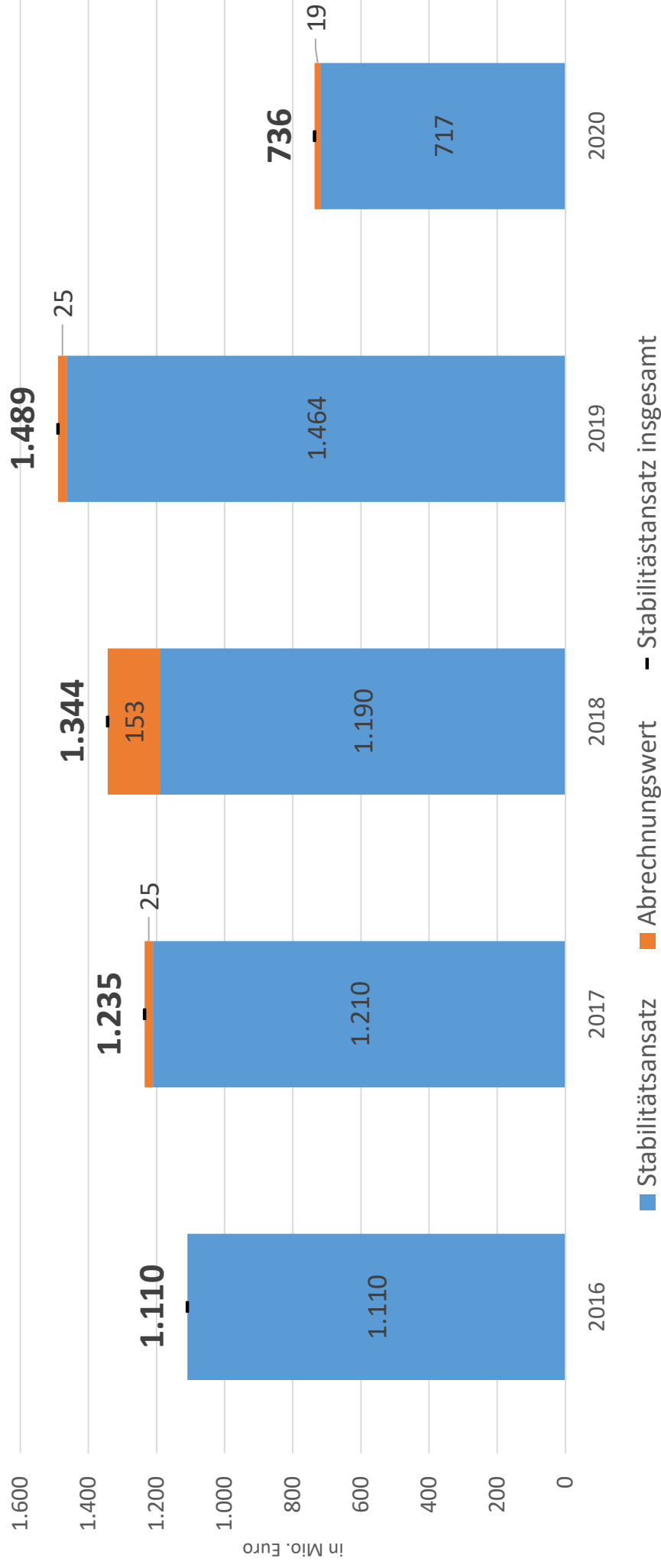
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung des Stabilitätsansatzes (abstrakte Darstellung)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

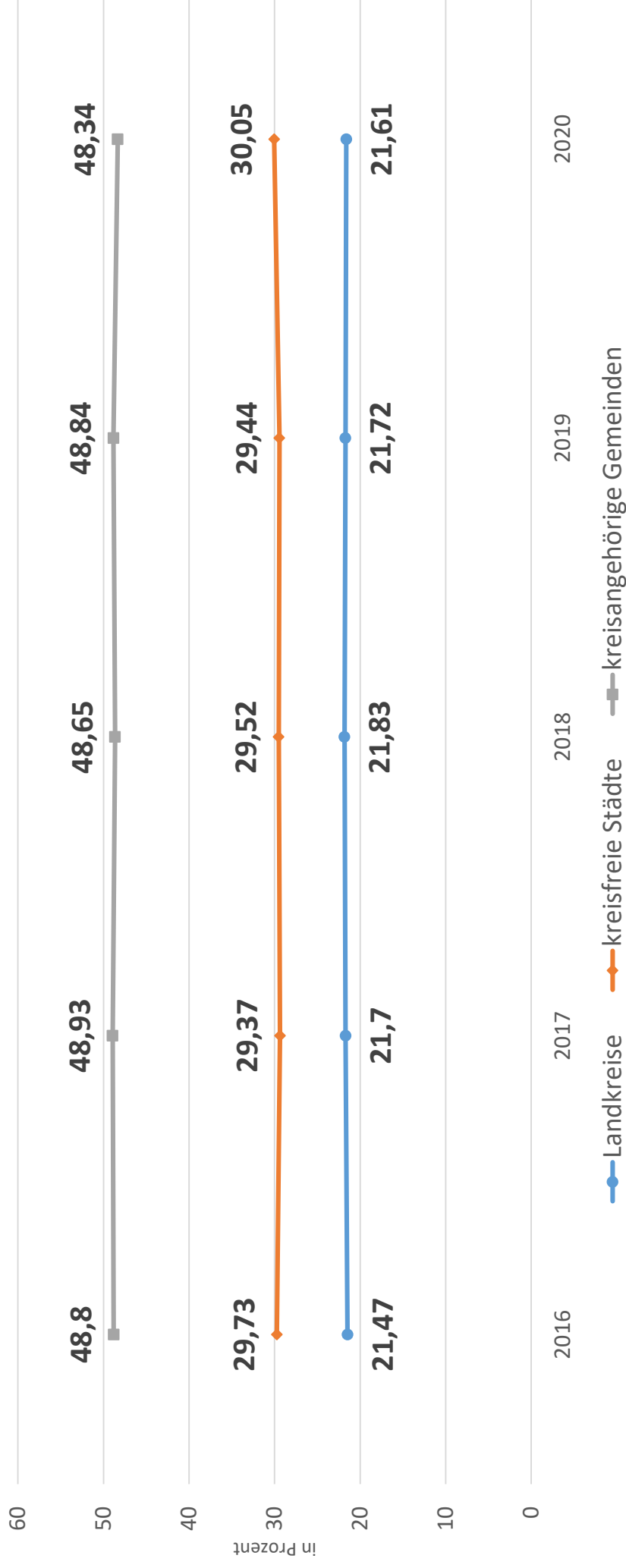
Berechnung des Stabilitätsansatzes (Ergebnisse)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Aufteilung des Stabilitätsansatzes auf die kommunalen Gruppen

Keine feste Quoten, sondern Anteil am angemessenen Gesamtdefizit
(vor Hinzurechnung der Sonderbedarfe und Abzug der allgemeinen Deckungsmittel)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Berechnung des Stabilitätsansatzes (Ergebnisse)

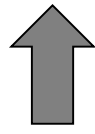
Wie hat sich die Rücklage nach § 10 HFAG entwickelt?

<i>in Mio. Euro</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Rücklage nach § 10 HFAG	0	0	0	0	0

Hintergrund:

Regelung nach § 9 Abs. 2 Satz 5 HFAG

„Soweit in einem Ausgleichsjahr Leistungen des Bundes oder Dritter, die eine außerordentliche Entlastung der Kommunen bezwecken, zu einer Absenkung oder zu einem geringeren Anstieg des Festansatzes führen, wird bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes nach Satz 4 der darauf zurückzuführende Anteil an der Differenz zwischen dem Auffüllungsbetrag und dem Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres nicht zu 50 Prozent, sondern in vollem Umfang berücksichtigt.“



Der genannte Anteil an der Differenz war im Ergebnis regelmäßig in vollem Umfang zu berücksichtigen. Demnach hat sich keine Rücklagenbildung ergeben.

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Zusammenspiel von Festansatz, Versteigerungsgröße und Stabilitätsansatz



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Teilschlüsselmassen als ein zentrales Ergebnis der vertikalen Bedarfsermittlung

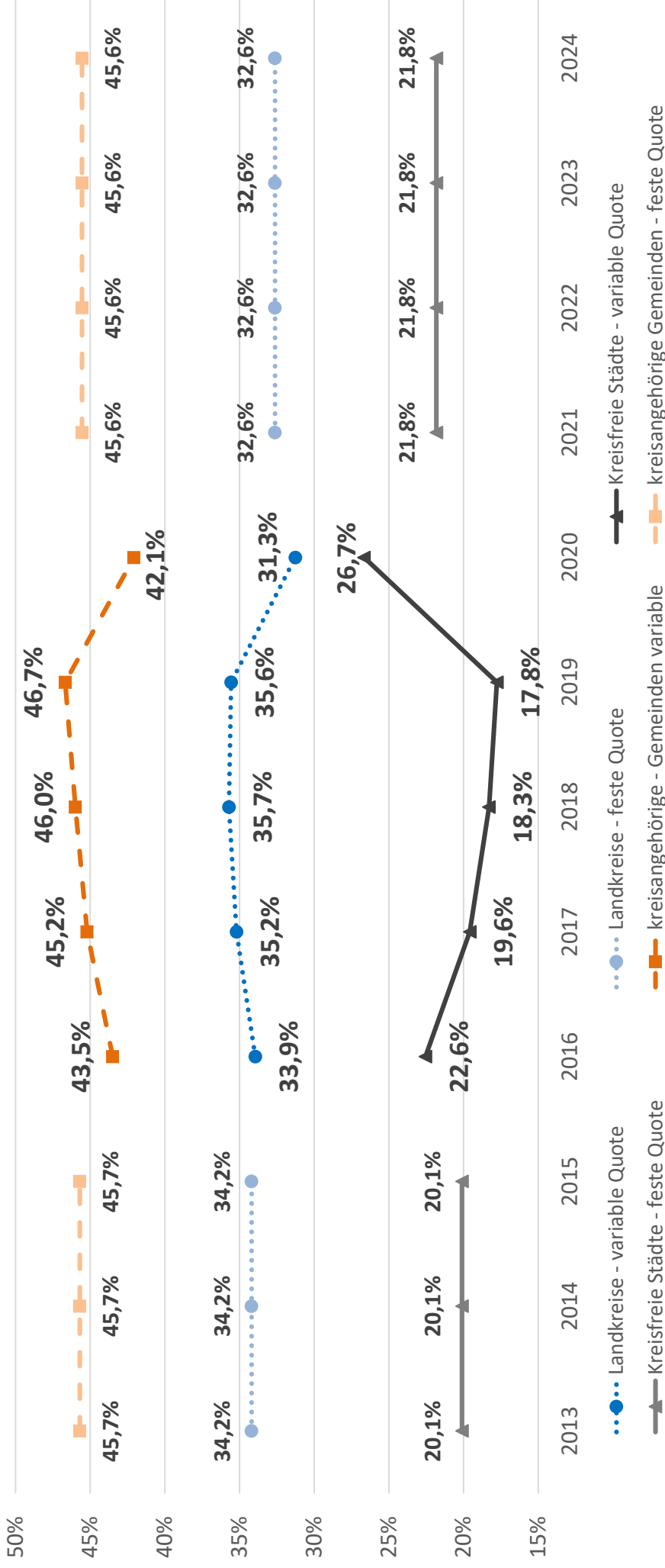
→ ohne Übergangsfonds, Solidaritätsumlage und „Kreditierung“ (2020)



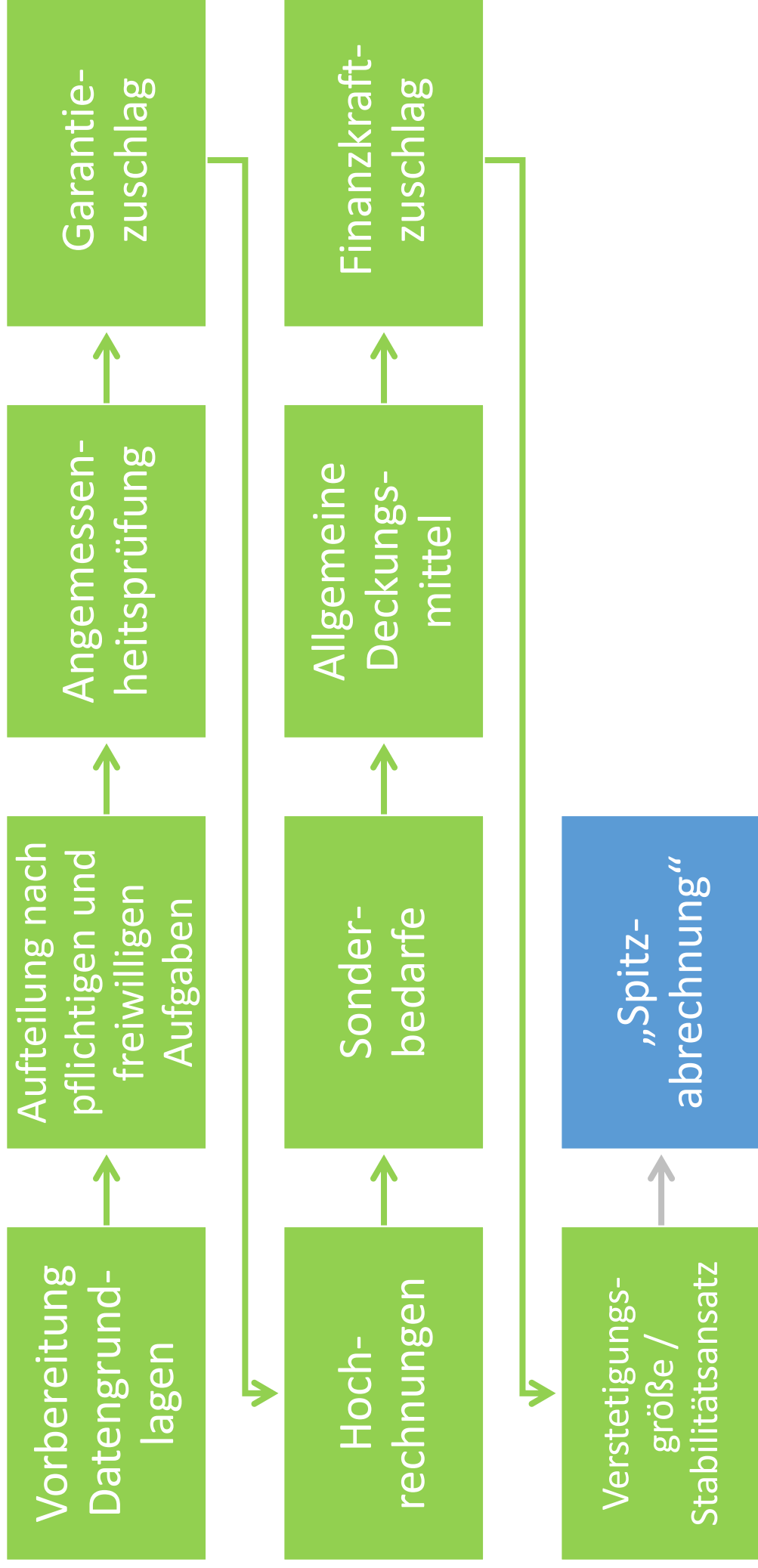
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Entwicklung der Anteile an der Gesamtschlüsselmasse

- 2013-2015: vor Hinzurechnung des Umlagesolls aus der Kompensationsumlage
- 2016-2024: ohne Übergangsfonds, Solidaritätsumlage und „Kreditierung“ (2020)



4. Vertikale Bedarfsermittlung

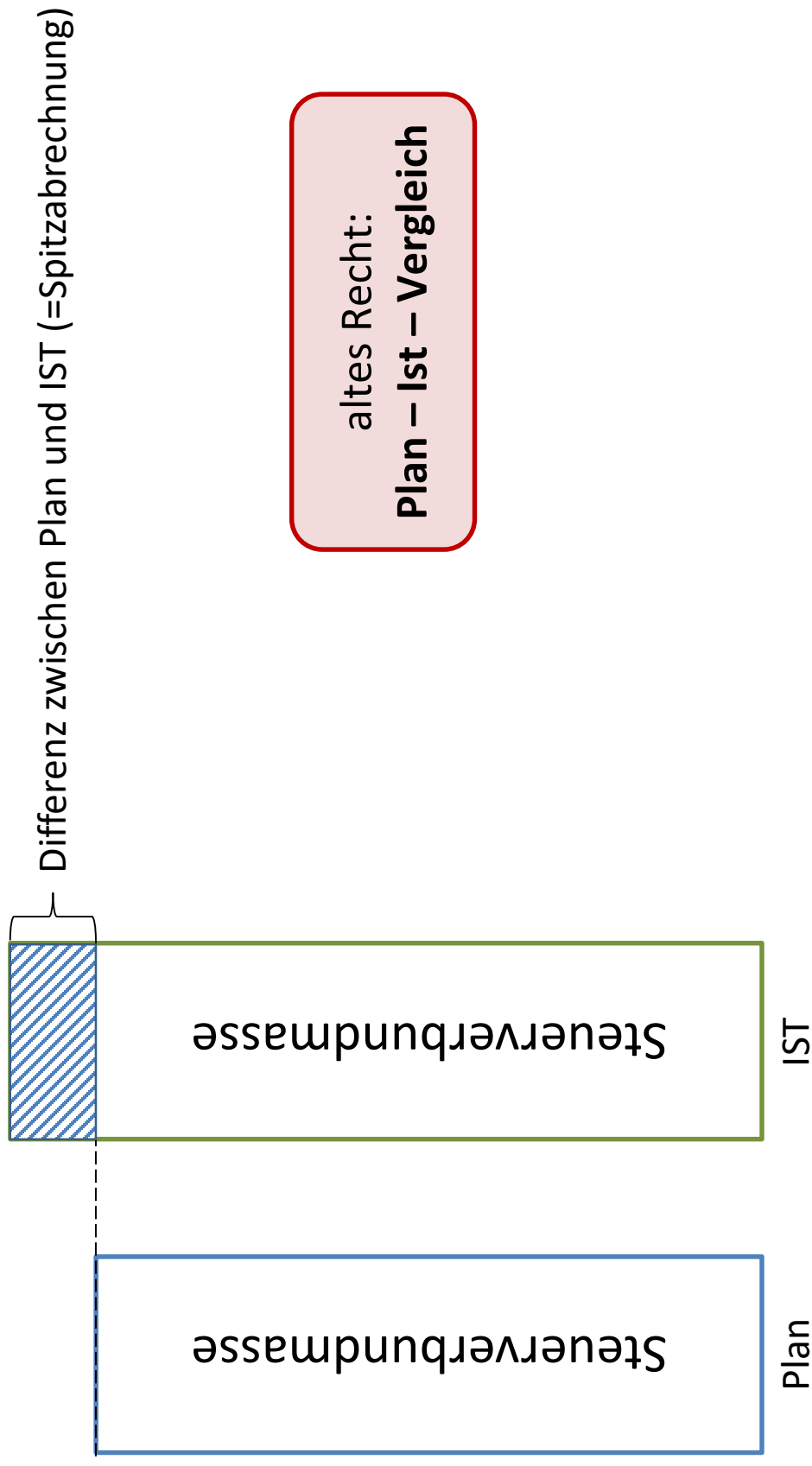


4. Vertikale Bedarfsermittlung



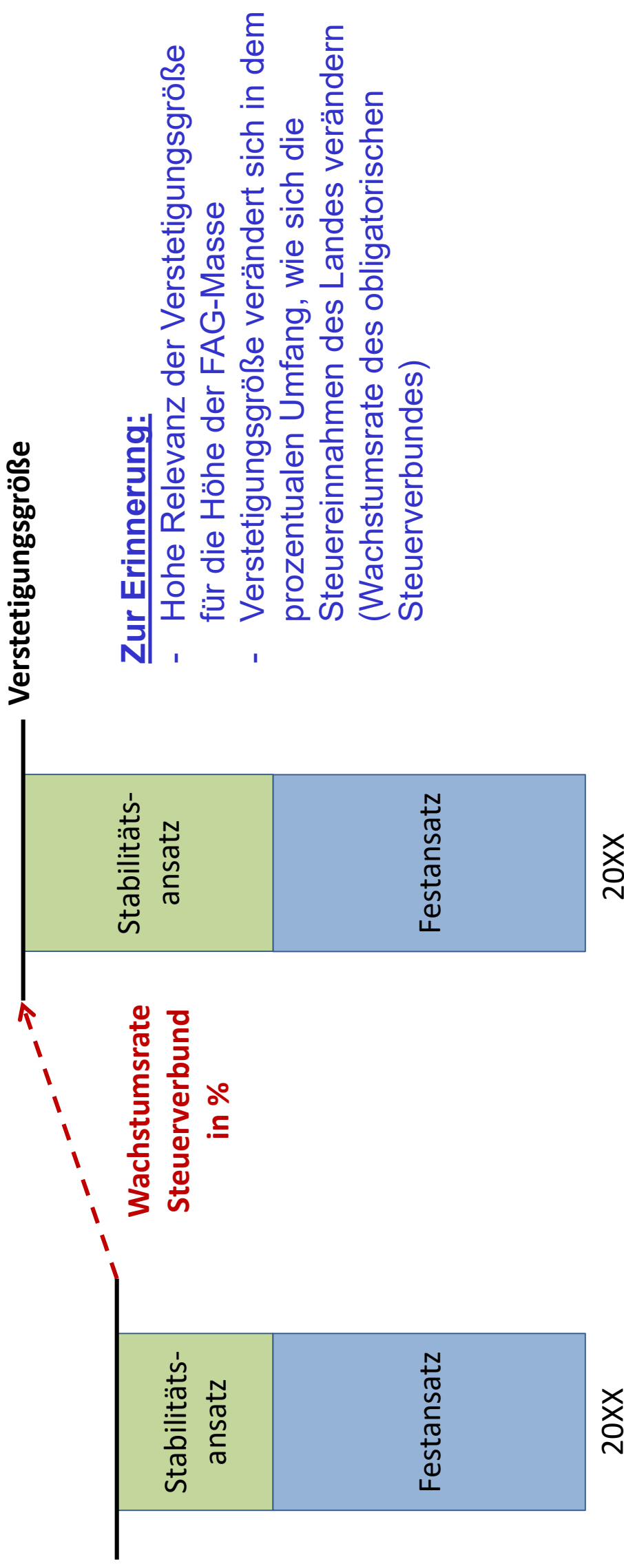
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung der Spitzabrechnung im alten Recht (vor 2016)



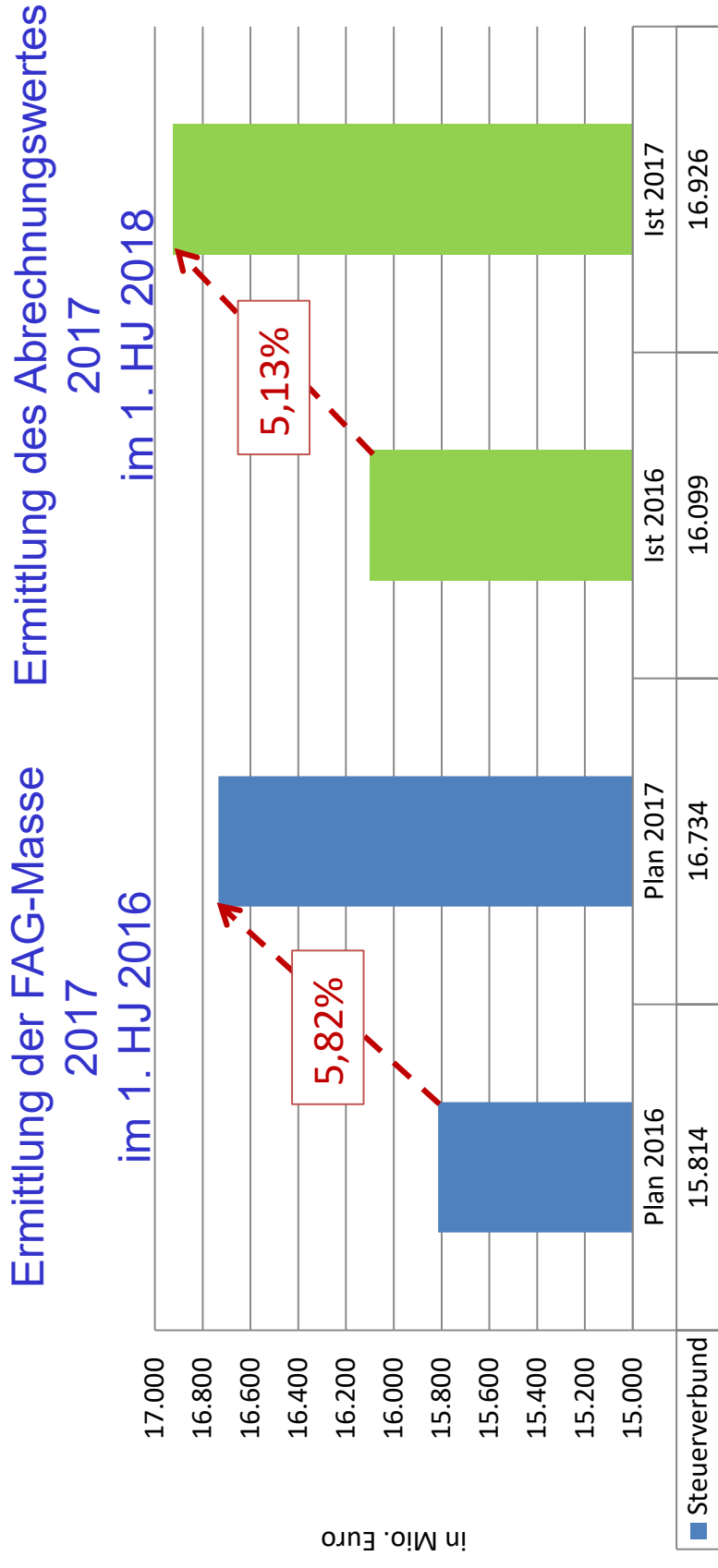
4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Abrechnungswertes im neuen Recht (ab 2016)
Stark vereinfachte Darstellung!



4. Vertikale Bedarfsermittlung

Ermittlung des Abrechnungswertes am Beispiel des KFA 2017

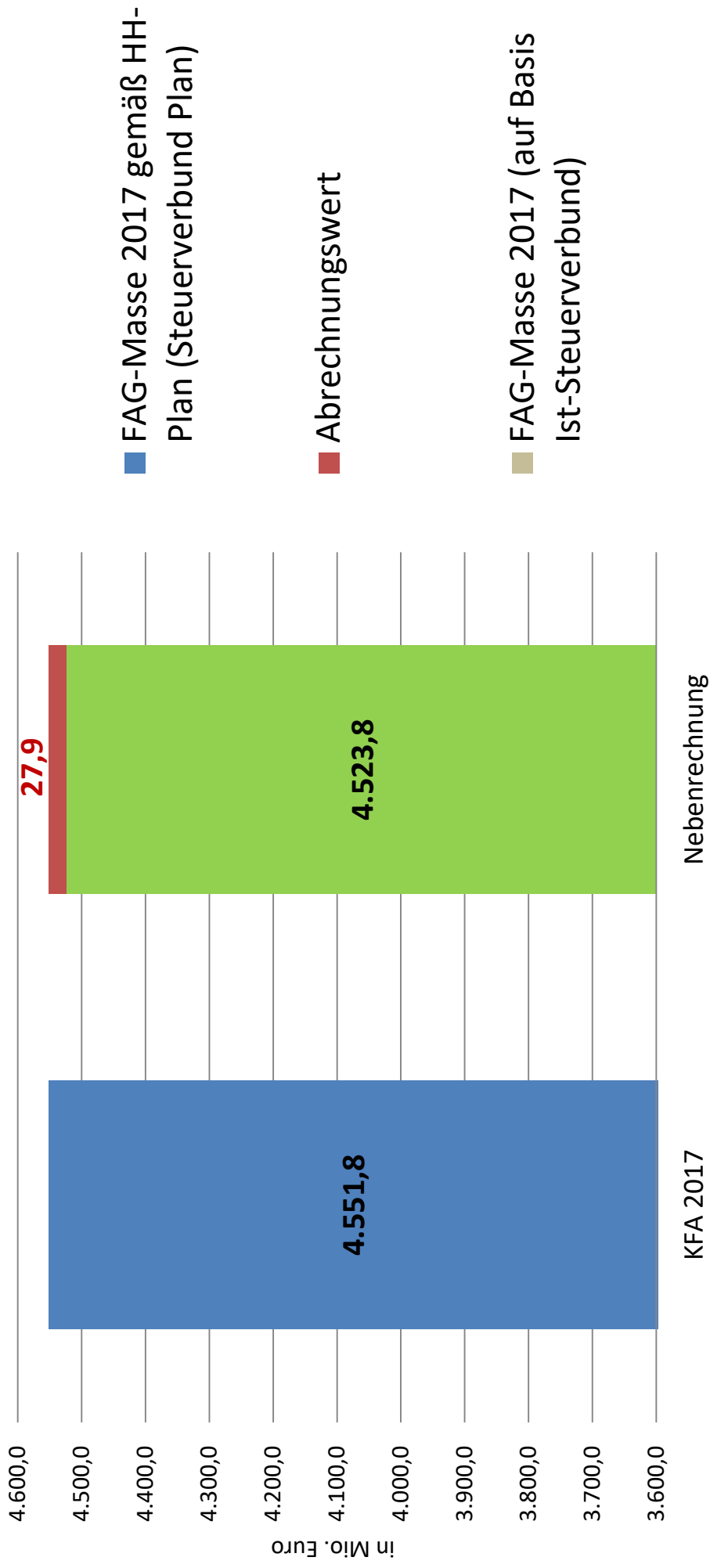


neues Recht:
Plan-Plan-Vergleich
 vs.
Ist – Ist – Vergleich

→ Grundlage für Ermittlung des Abrechnungswertes 2017 (gemäß § 11 FAG):
 Ist-Steuerverbund 2017 sowie Wachstumsrate von 2016 auf 2017

4. Vertikale Bedarfsermittlung

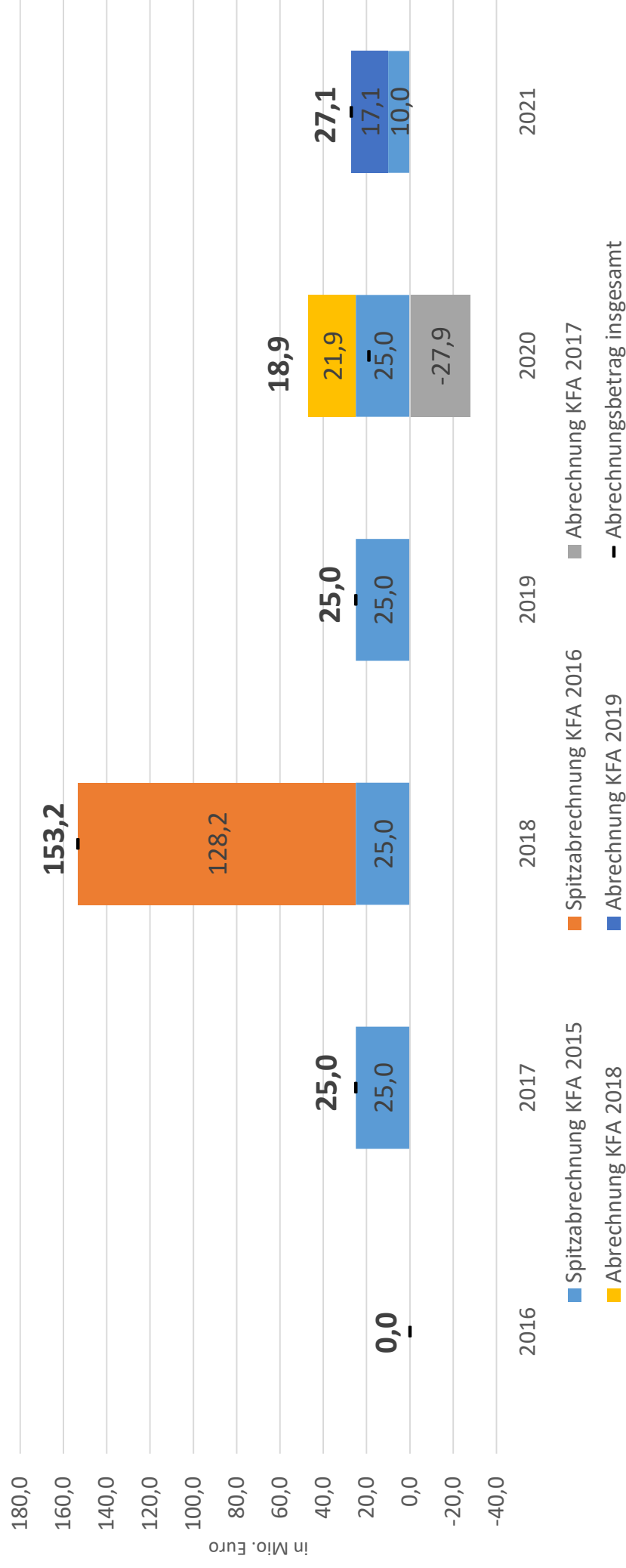
Ergebnis der Berechnung des Abrechnungswertes für den KFA 2017



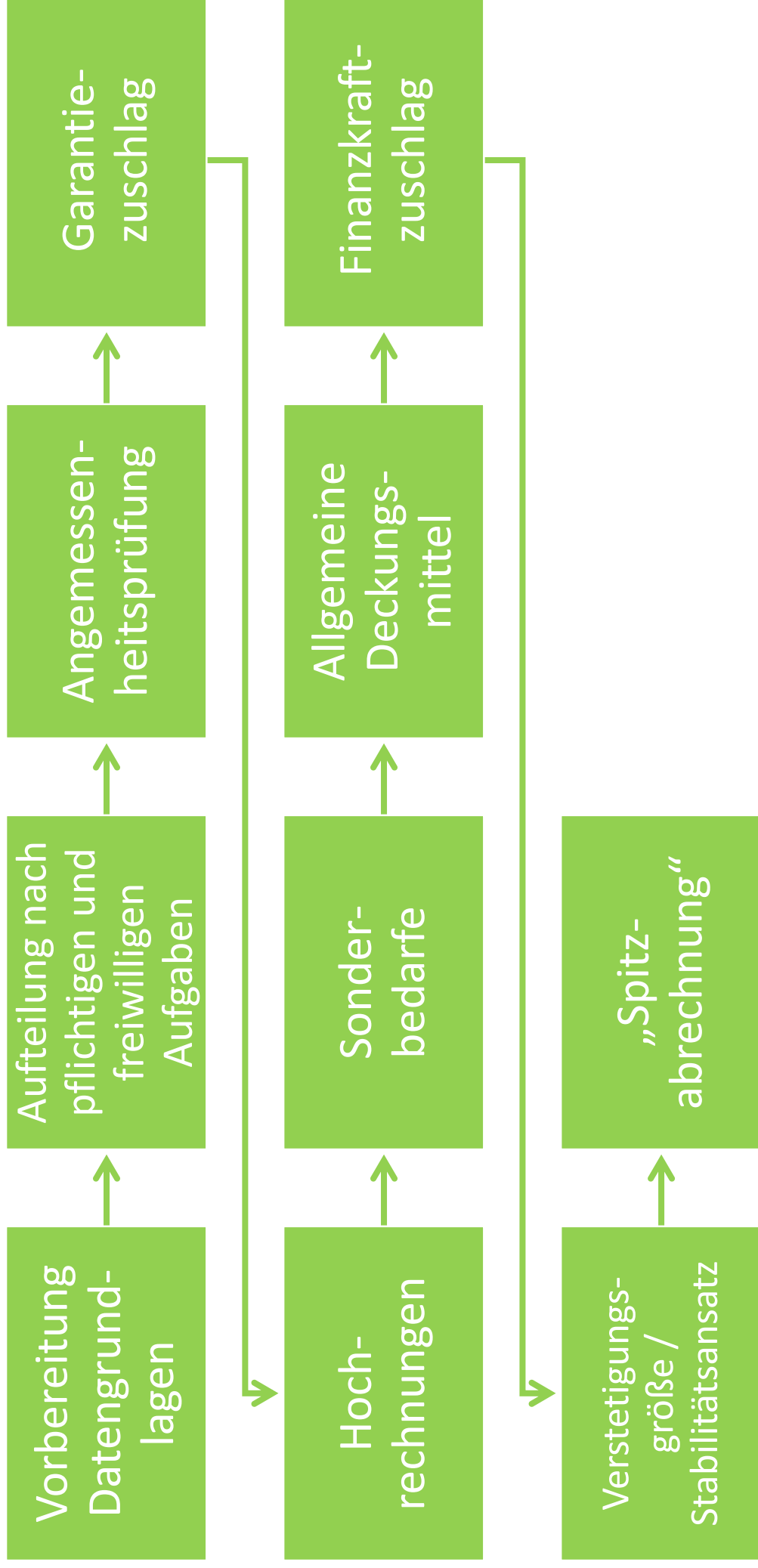
Nebenrechnung ergibt eine niedrigere FAG-Masse → **negativer Abrechnungswert**

4. Vertikale Bedarfsermittlung

Übersicht über die Spitzabrechnung / Abrechnungswerte



4. Vertikale Bedarfsermittlung



5. Verschiedenes

Buchungen in der Jahresrechnungsstatistik

(Nachfrage seitens des Hessischen Städtetags)

- Umgang mit der internen Leistungsverrechnung
 - Berücksichtigung des „Konzerns Stadt“
 - Einzelfall: Private Organisation, die soziale Leistungen für die Stadt erbringt (Produktbereich 05)
 - Gebührenrechnungen nach Produktbereich 01 oder 16?
- Es bedarf zunächst einer Konkretisierung der angesprochenen Positionen durch den Städtetag (insbesondere für die ersten drei Punkte).
- Das HMdLuS könnte in der Folge die einschlägigen Produktbereiche bestimmen, mit dem HSL abstimmen und letztendlich in das Produktbuch aufnehmen.

5. Verschiedenes

- Verteilschlüssel für Bundesmittel Ukraine
- Aktualisierung des Aufgabenkataloges und der Pflichtigkeitsklassifikationen

5. Verschiedenes

Zeit- und Themenplanung für die nächste AG-Sitzung

Termine für AG-Sitzungen	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
21. April 2022	Ziele / Zeitplanung / Arbeitsstrukturen / Themenschwerpunkte / Gemeindefinanzbericht
8. Juni 2022	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Gutachten
21. Juli 2022	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
20. September 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstetigunggröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) - Teil 1
19. Oktober 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstetigunggröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) - Teil 2
17. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Einwohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht

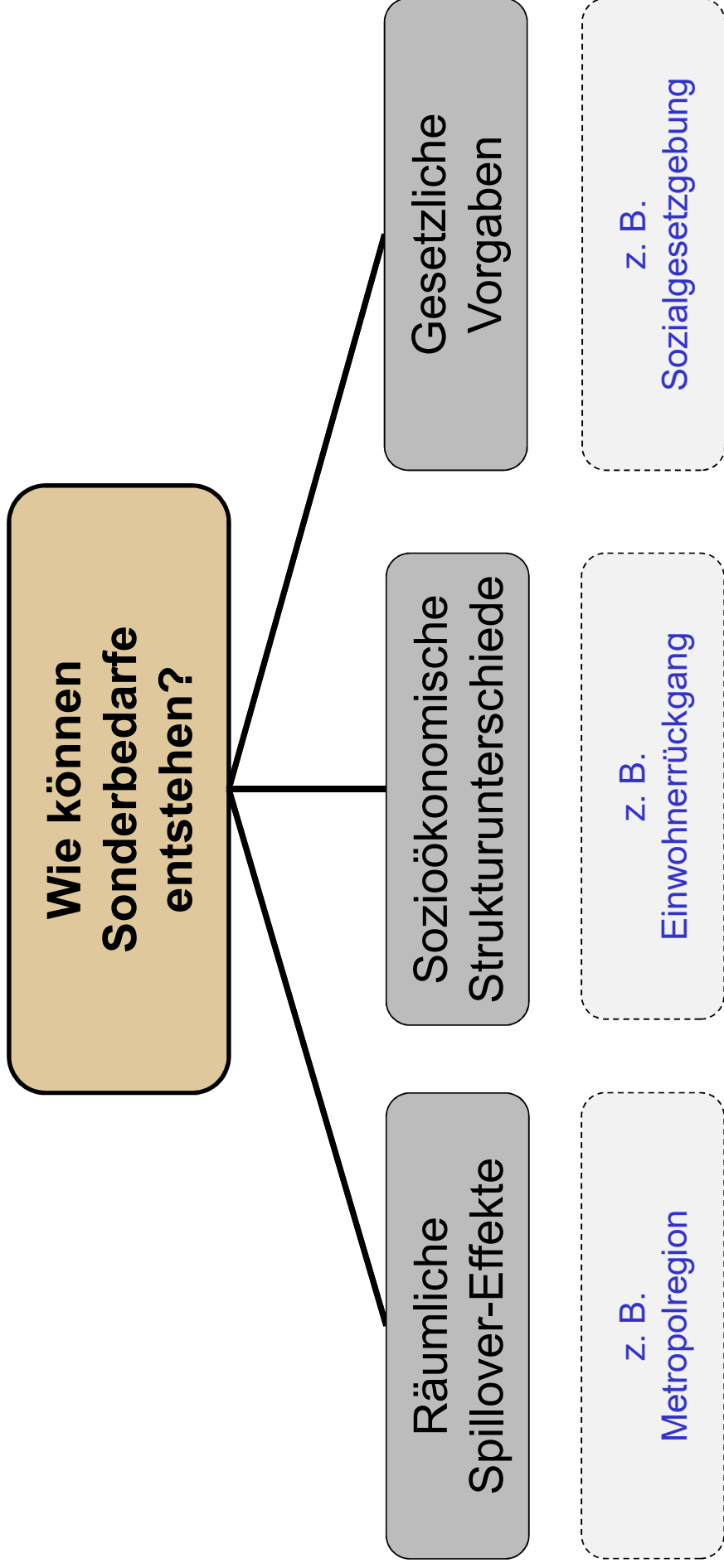
Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

8. Sitzung der Arbeitsgruppe am 17. November 2022

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 19. Oktober 2022
3. Ergänzungsansätze im HFAG
4. Landesentwicklungsplan 2020 (Schwerpunkte: Ländlicher Raum und Mittelzentren)
5. Siedlungsindex und Sozialindex
6. Vertikale Bedarfsermittlung (Fortführung der Erörterung vom 19. Oktober 2022)
7. Verschiedenes

3. Ergänzungsansätze im HFAG



3. Ergänzungsansätze im HFAG

Kriterien zur Anerkennung von Sonderbedarfen

1.

Eindeutige Definition

2.

Nicht über Gebühren finanzierbar

3.

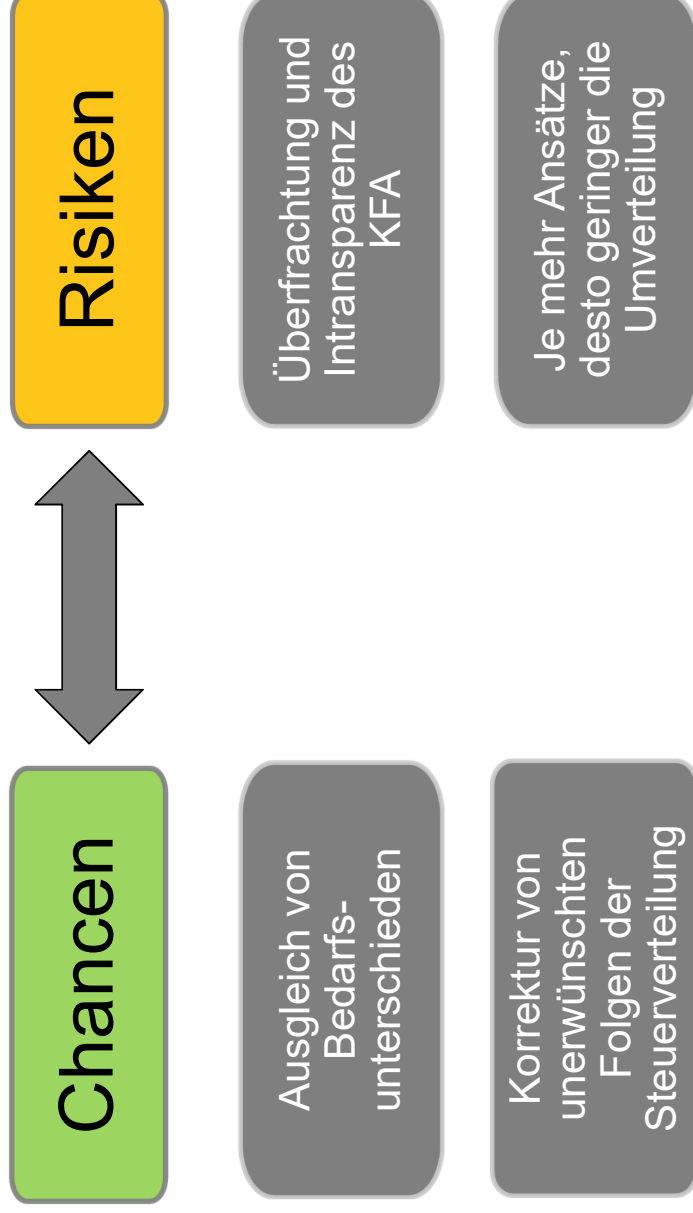
Hohe Ausgabenposition

4.

Beruhet auf externen, von der Kommune nicht beeinflussbaren Faktoren

3. Ergänzungsansätze im HFAG

Chancen und Risiken einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen als Ergänzungsansätze



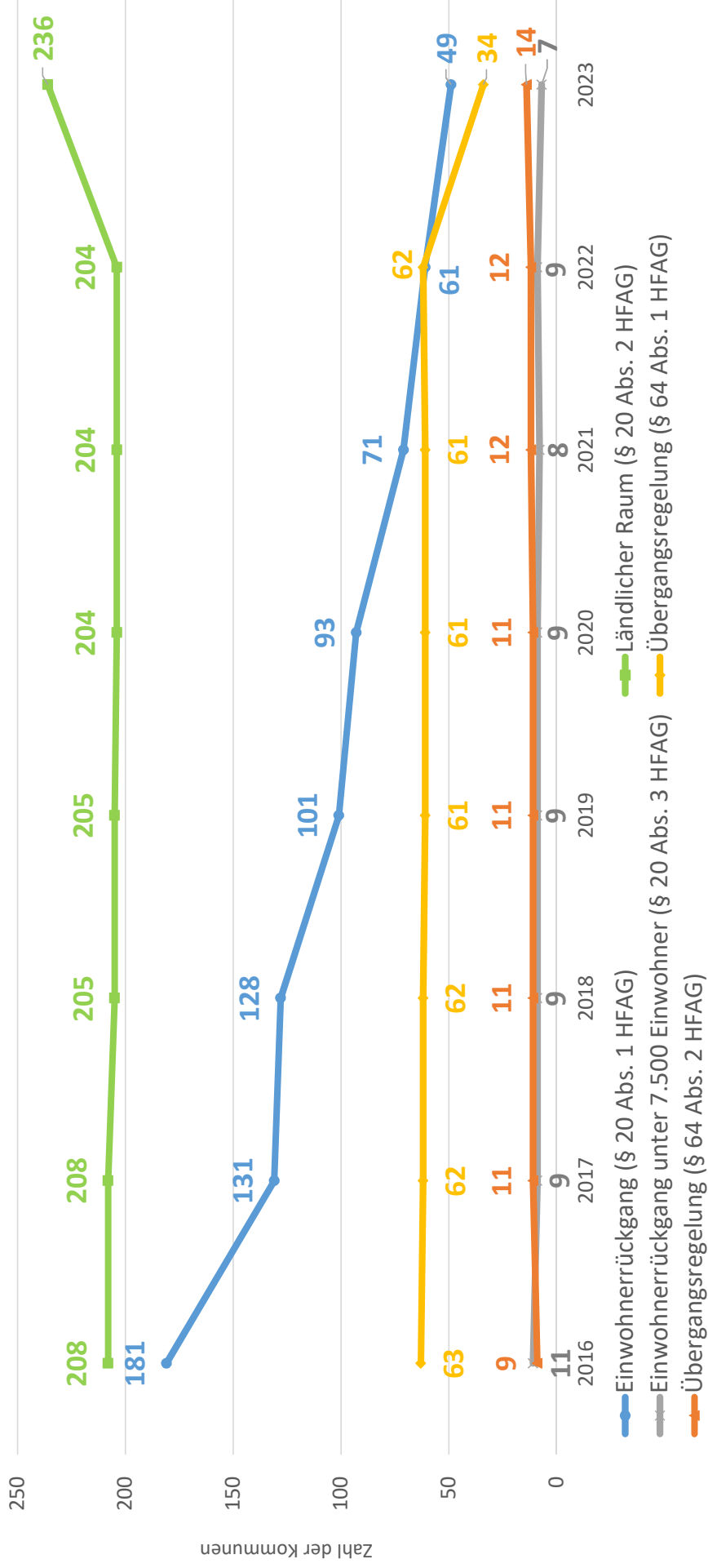
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Überblick über die aktuell bestehenden Ergänzungsansätze

Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
Einwohnerrückgang (§ 20 Abs. 1 HFAG)	Einwohnerrückgang (§ 26 Abs. 1 HFAG)	Einwohnerrückgang (§ 32 Abs. 1 HFAG)
Ländlicher Raum (§ 20 Abs. 2 HFAG)	Soziallastenansatz (§ 26 Abs. 2 HFAG)	Ländlicher Raum (§ 32 Abs. 2 HFAG)
Einwohnerrückgang unter 7.500 Einwohner (§ 20 Abs. 3 HFAG)		Soziallastenansatz (§ 32 Abs. 3 HFAG)
Übergangsregelung (§ 64 Abs. 1 HFAG)		
Übergangsregelung (§ 64 Abs. 2 HFAG)		

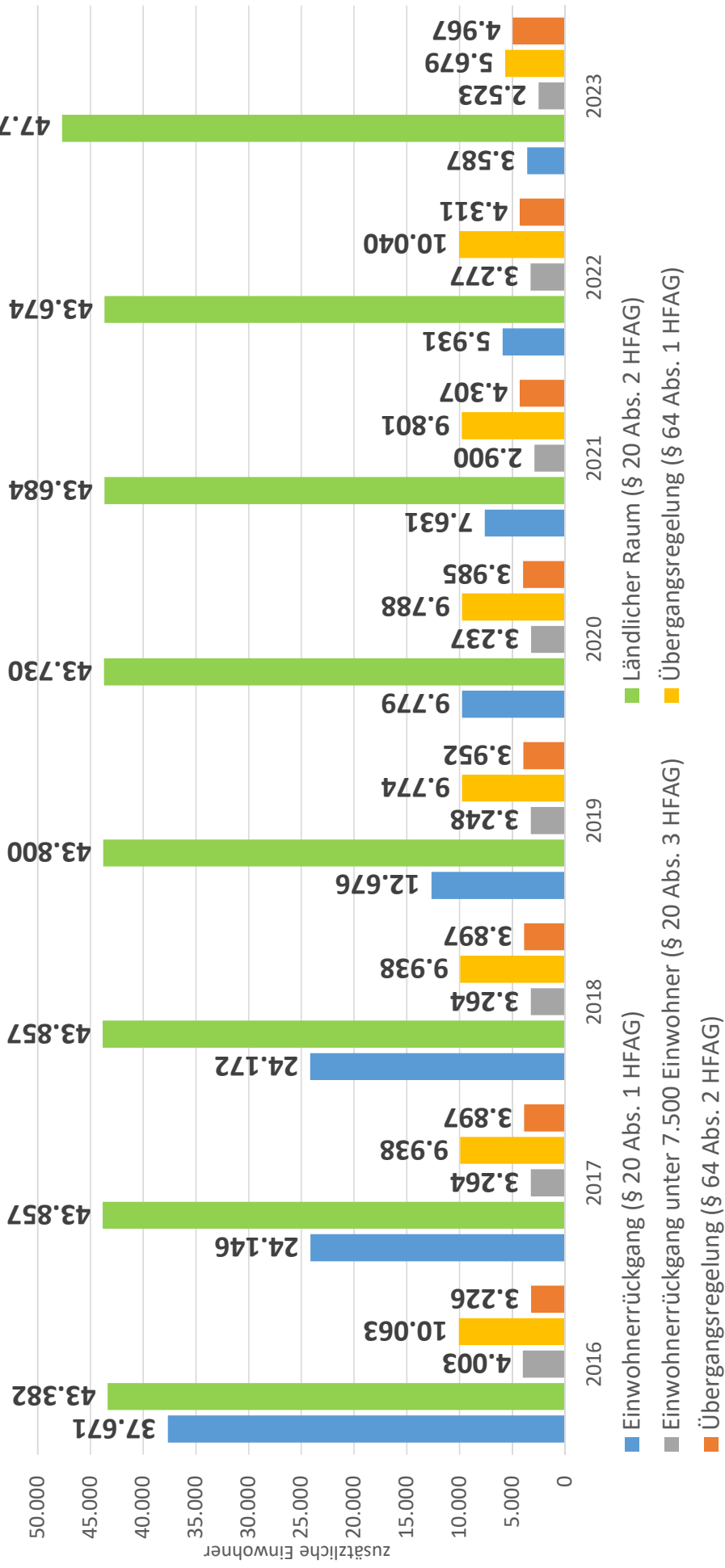
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden mit dem jeweiligen Ergänzungsansatz



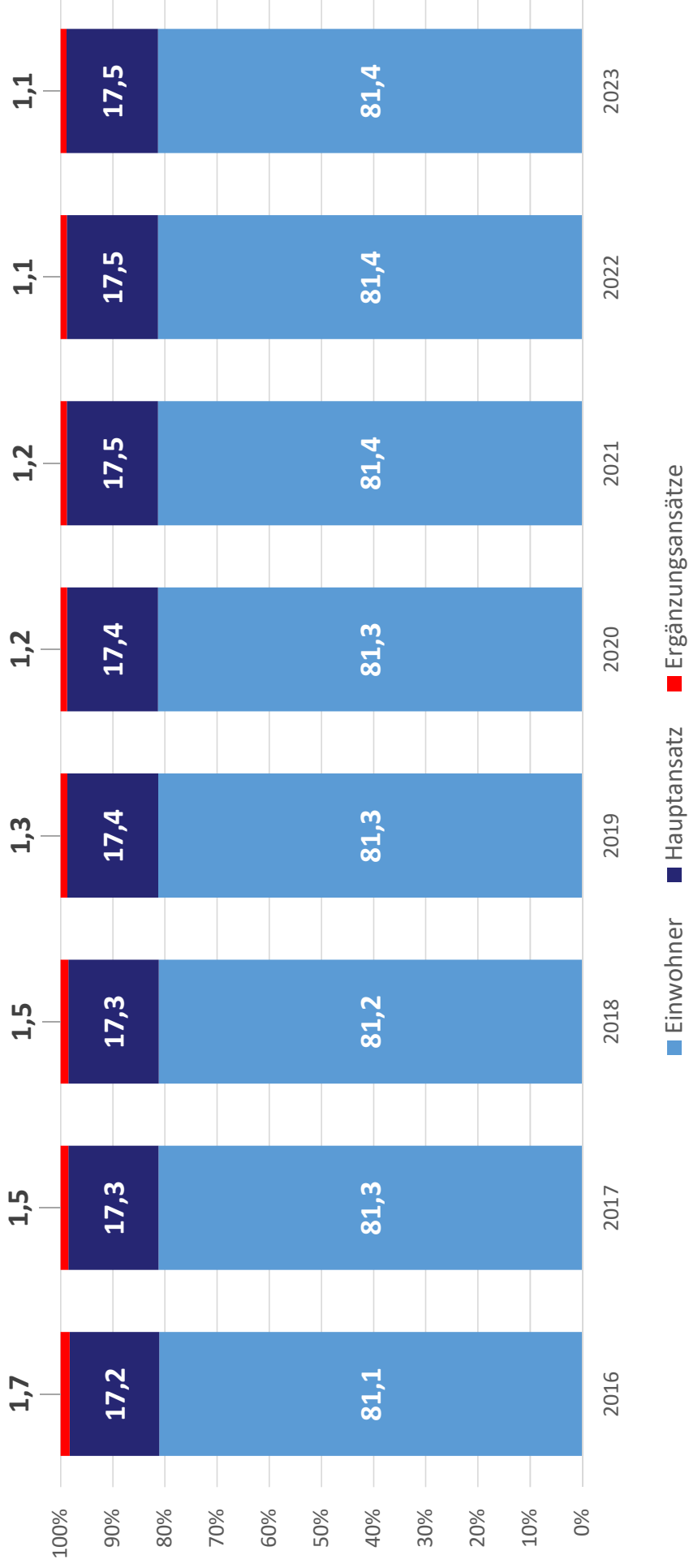
3. Ergänzungsansätze im HFAG

zusätzliche Einwohner im Gesamtansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden



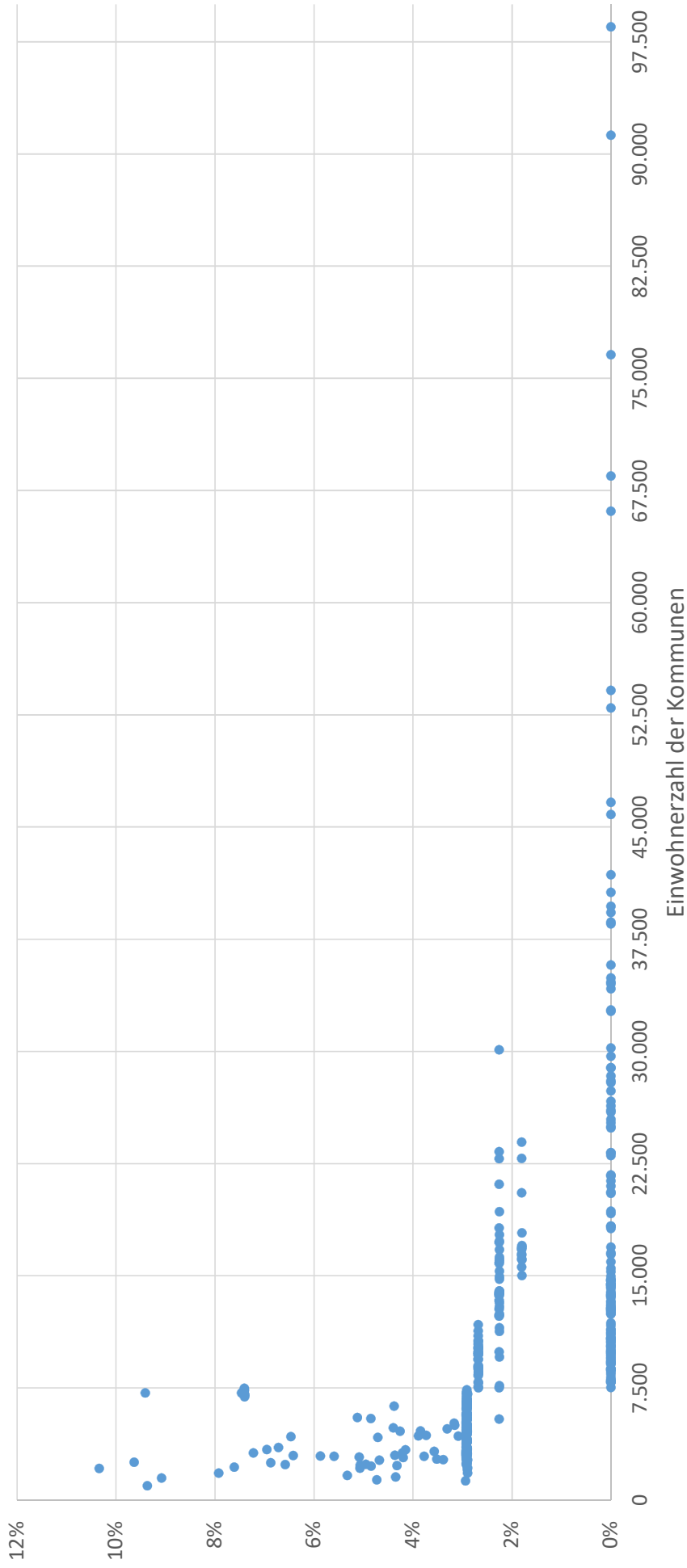
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden



3. Ergänzungsansätze im HFAG

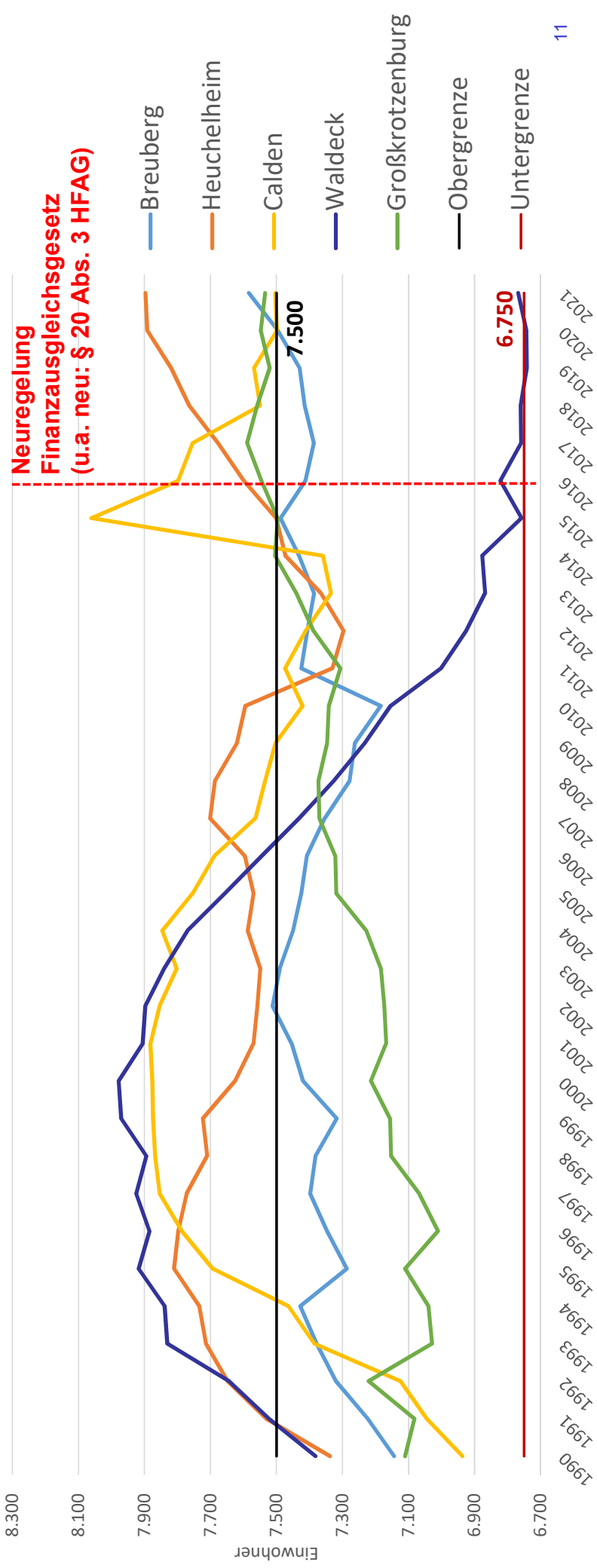
Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden –
Verteilung nach Größe der Kommune (Einwohnerzahl) auf Basis des **KFA 2023**



3. Ergänzungsansätze im HFAG

Bevölkerungsrückgang unter 7.500 Einwohner (§ 20 Abs. 3 HFAG)

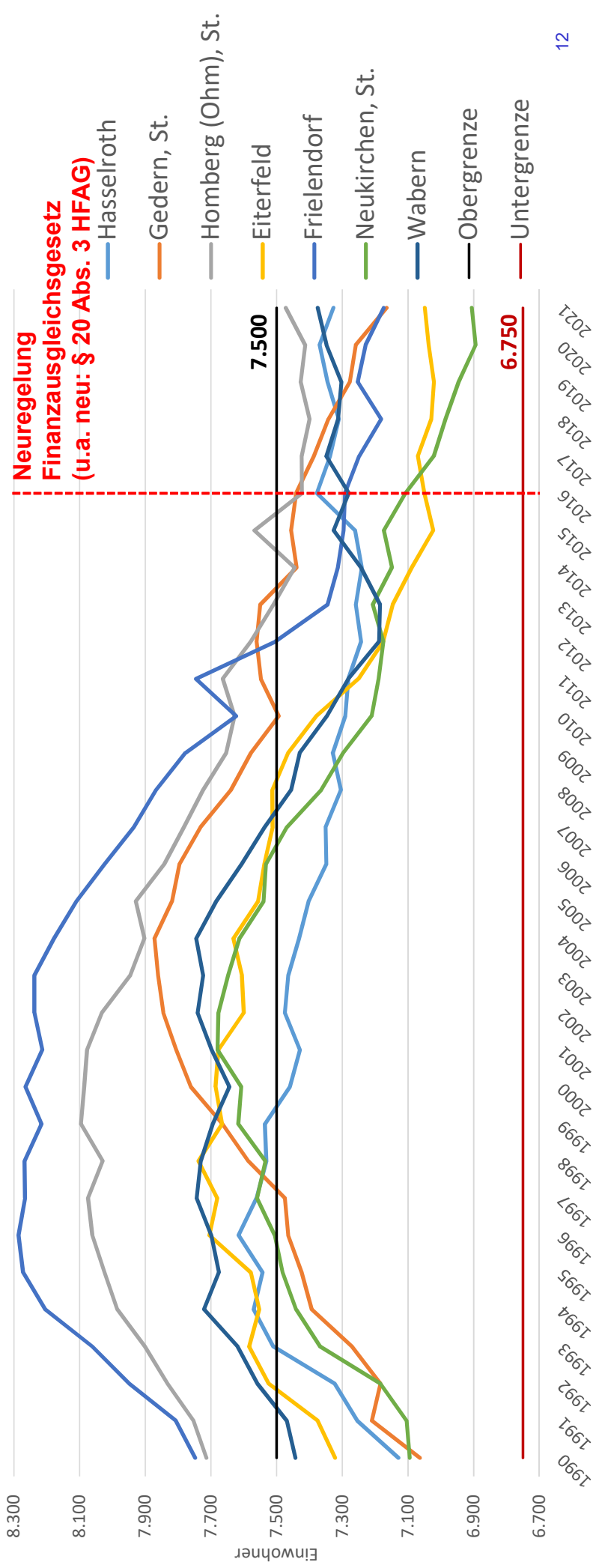
→ hier: Kommunen, die den Ergänzungsansatz seit dem KFA 2016 mindestens einmal erhalten haben, jedoch gegenwärtig (KFA 2023) die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen



3. Ergänzungsansätze im HFAG

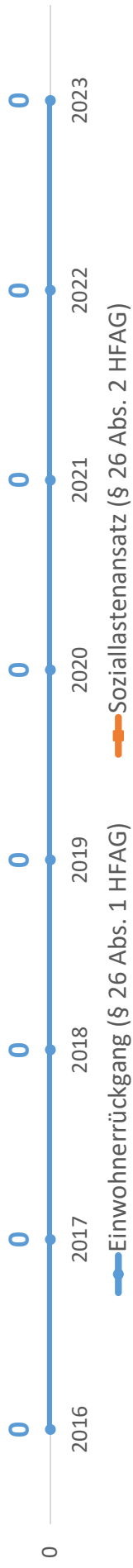
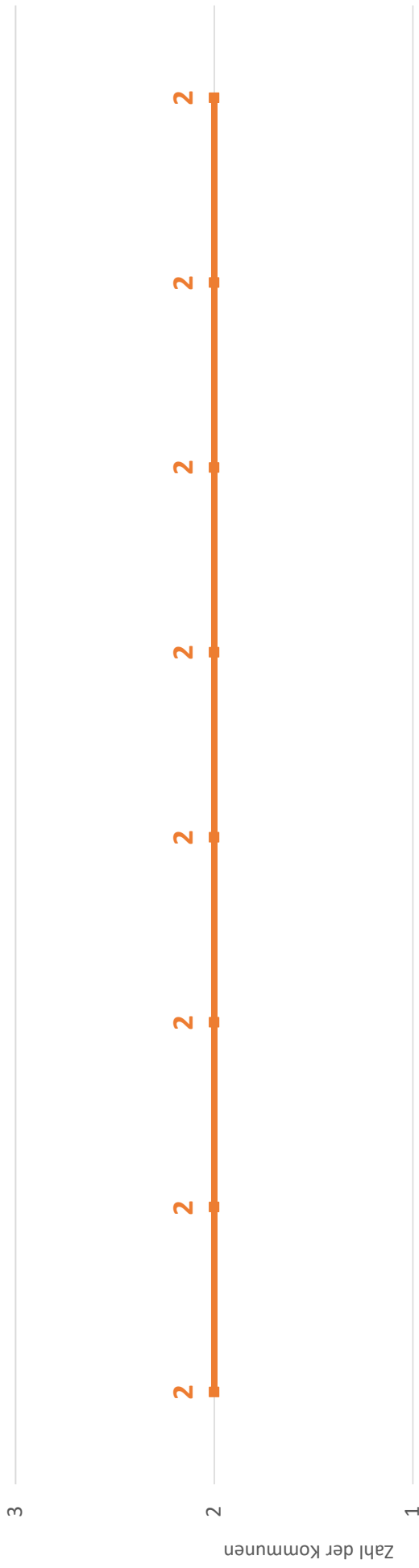
Bevölkerungsrückgang unter 7.500 Einwohner (§ 20 Abs. 3 HFAG)

→ hier: Kommunen, die die Voraussetzungen für den Ergänzungsansatz gegenwärtig (KFA 2023) erfüllen



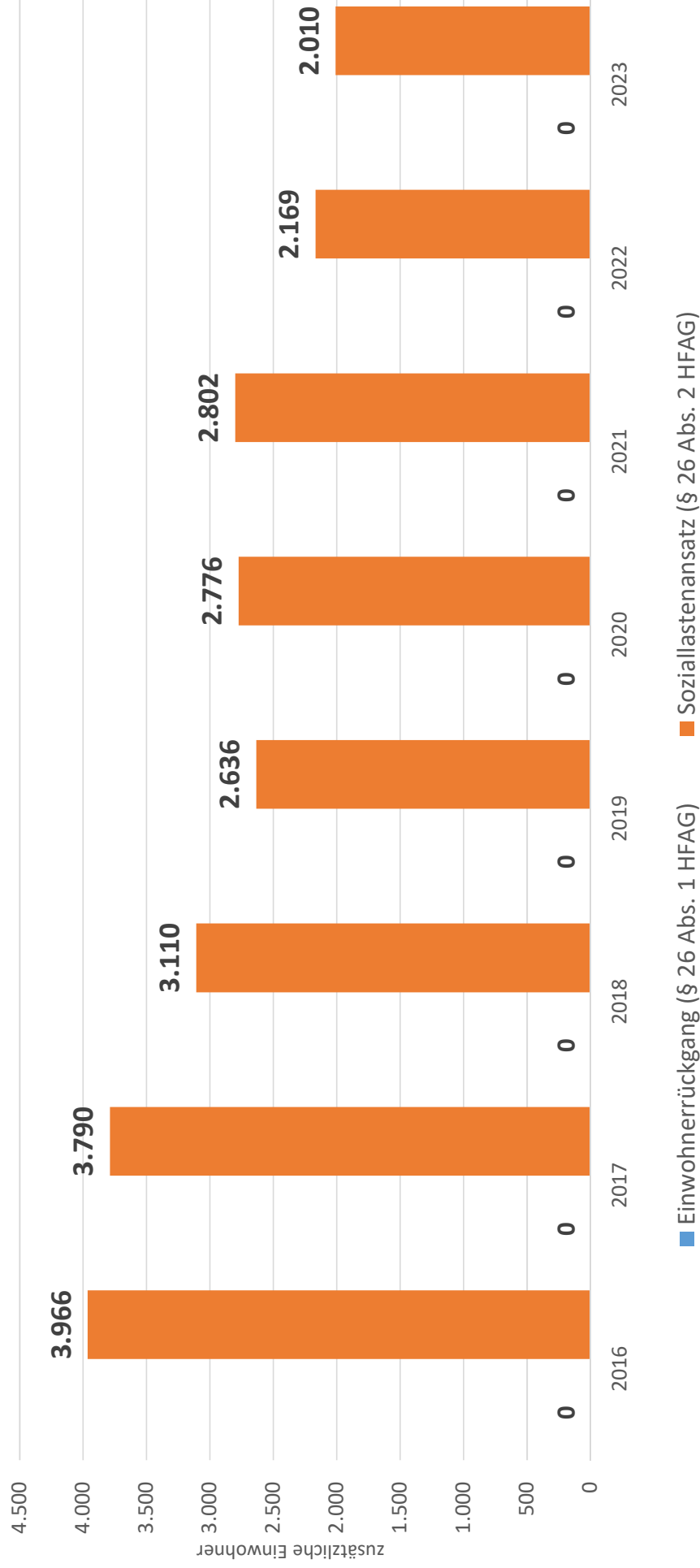
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anzahl der kreisfreien Städte mit dem jeweiligen Ergänzungsansatz



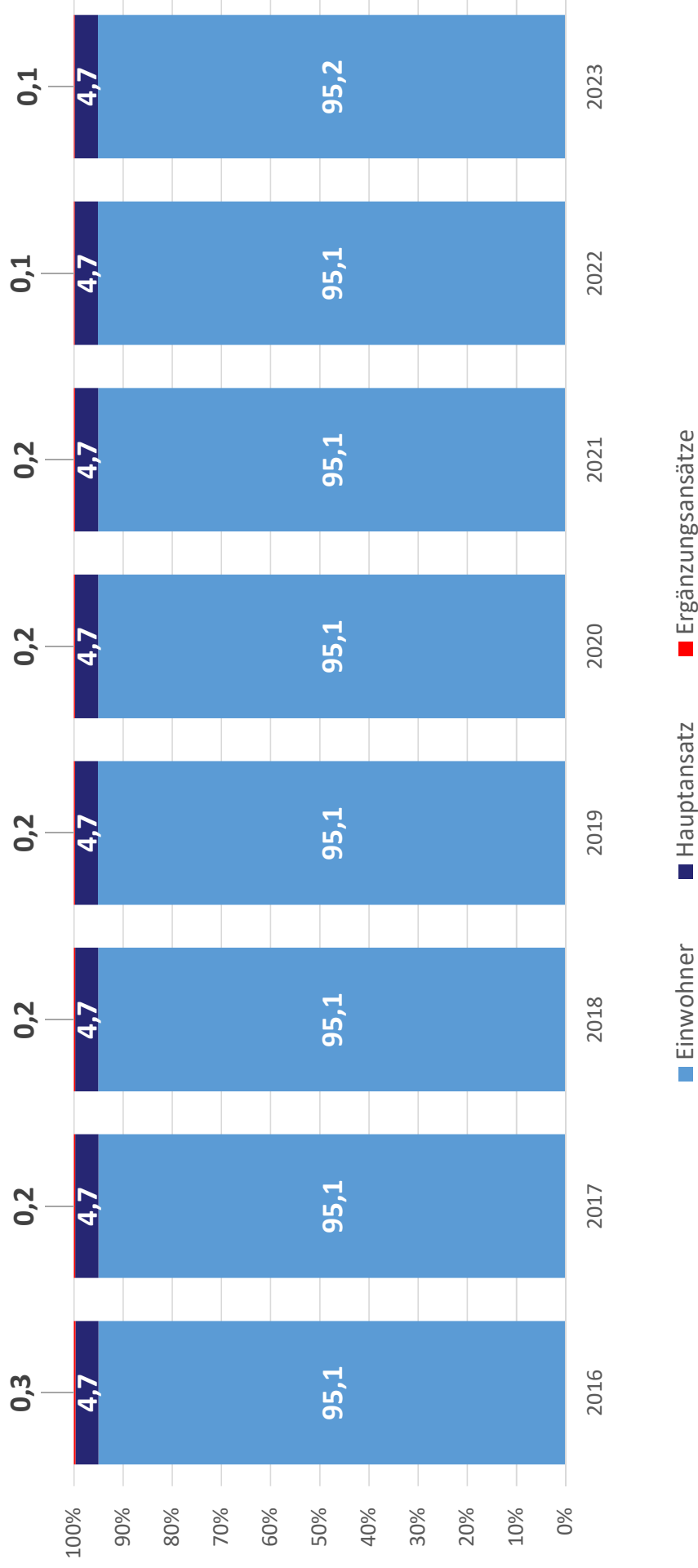
3. Ergänzungsansätze im HFAG

zusätzliche Einwohner im Gesamtansatz bei den kreisfreien Städten



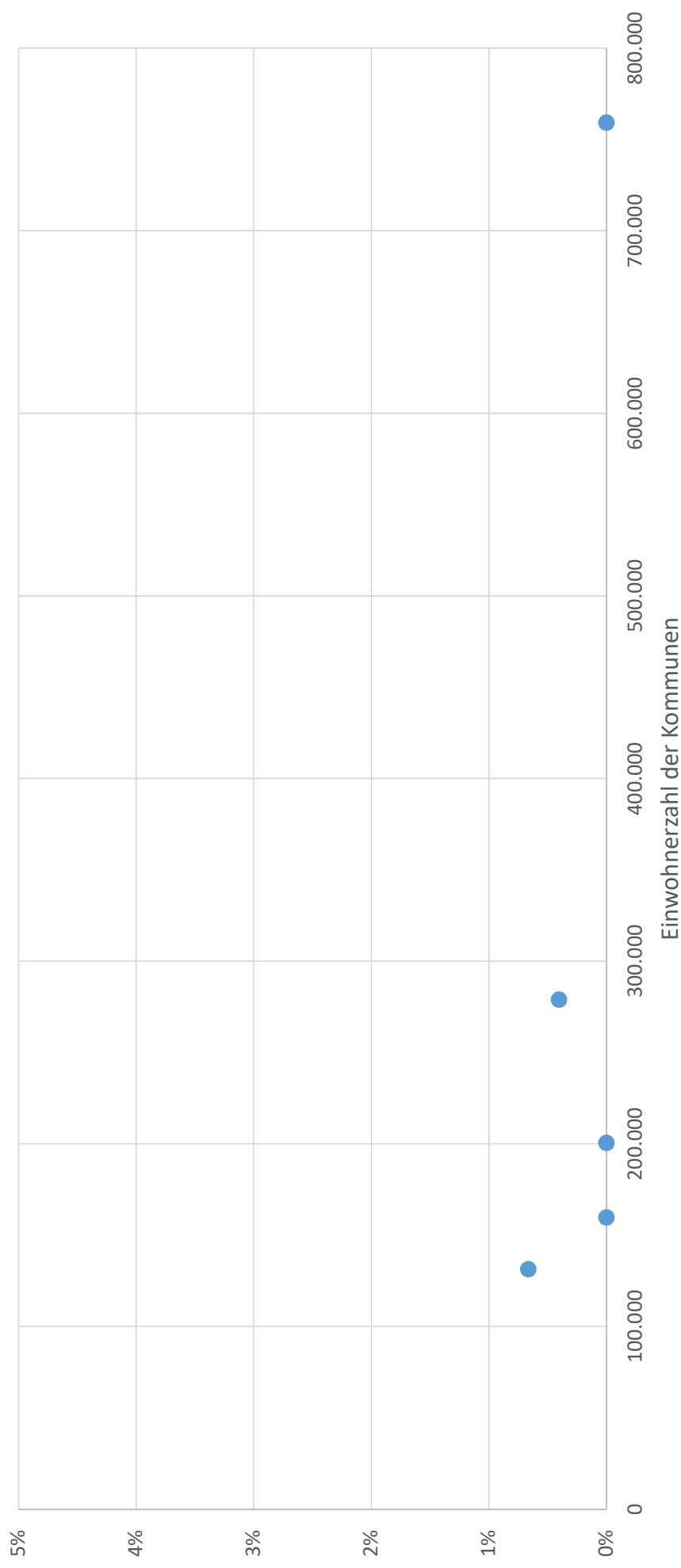
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den kreisfreien Städten



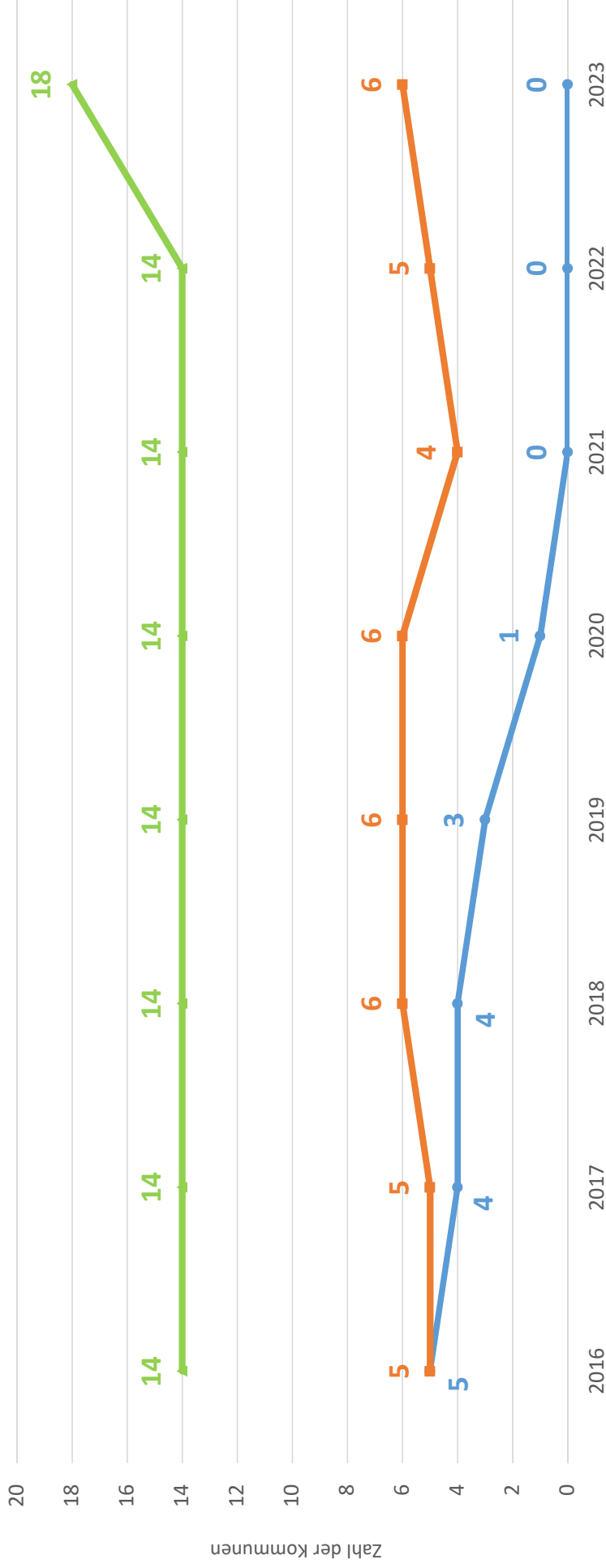
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den kreisfreien Städten –
Verteilung nach Größe der Kommune (Einwohnerzahl) auf Basis des **KFA 2023**



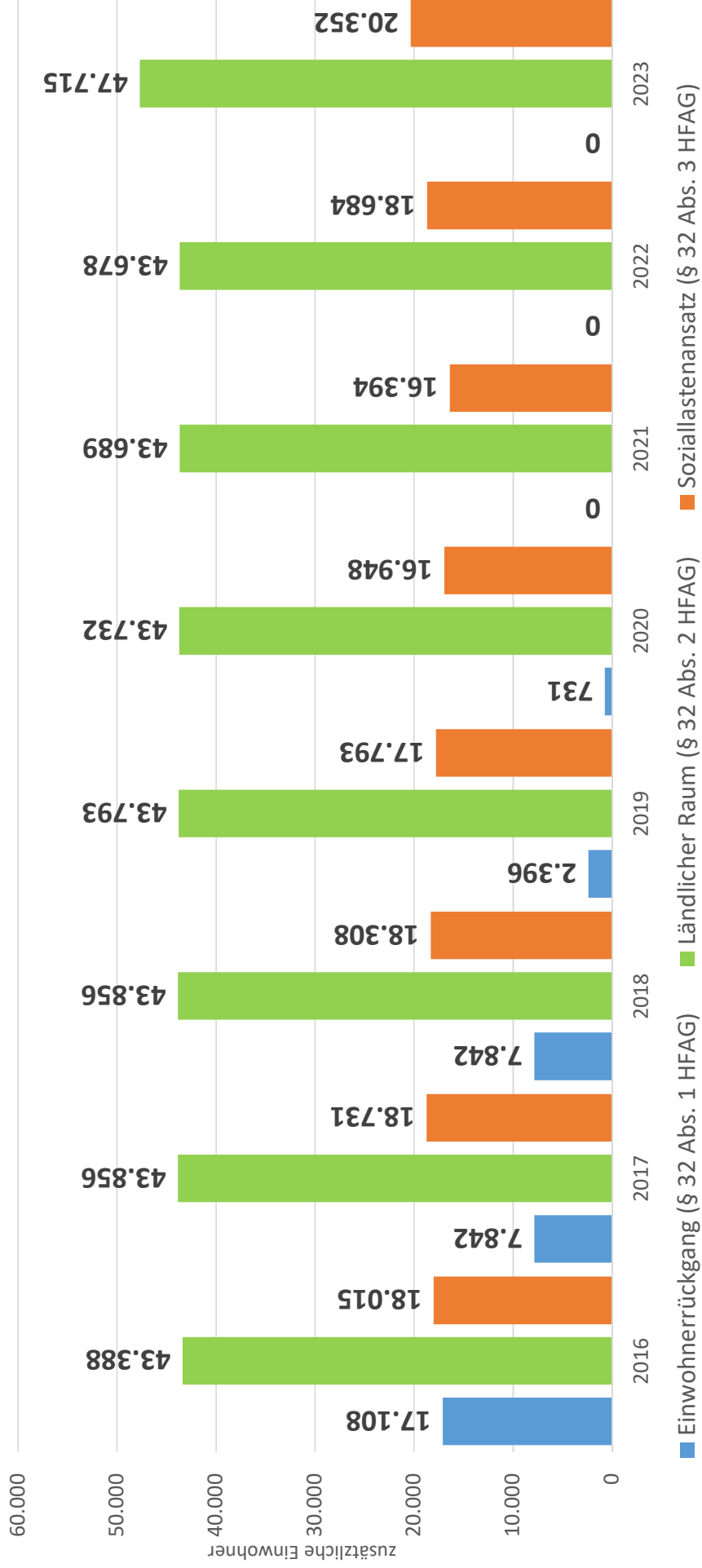
3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anzahl der Landkreise mit dem jeweiligen Ergänzungsansatz



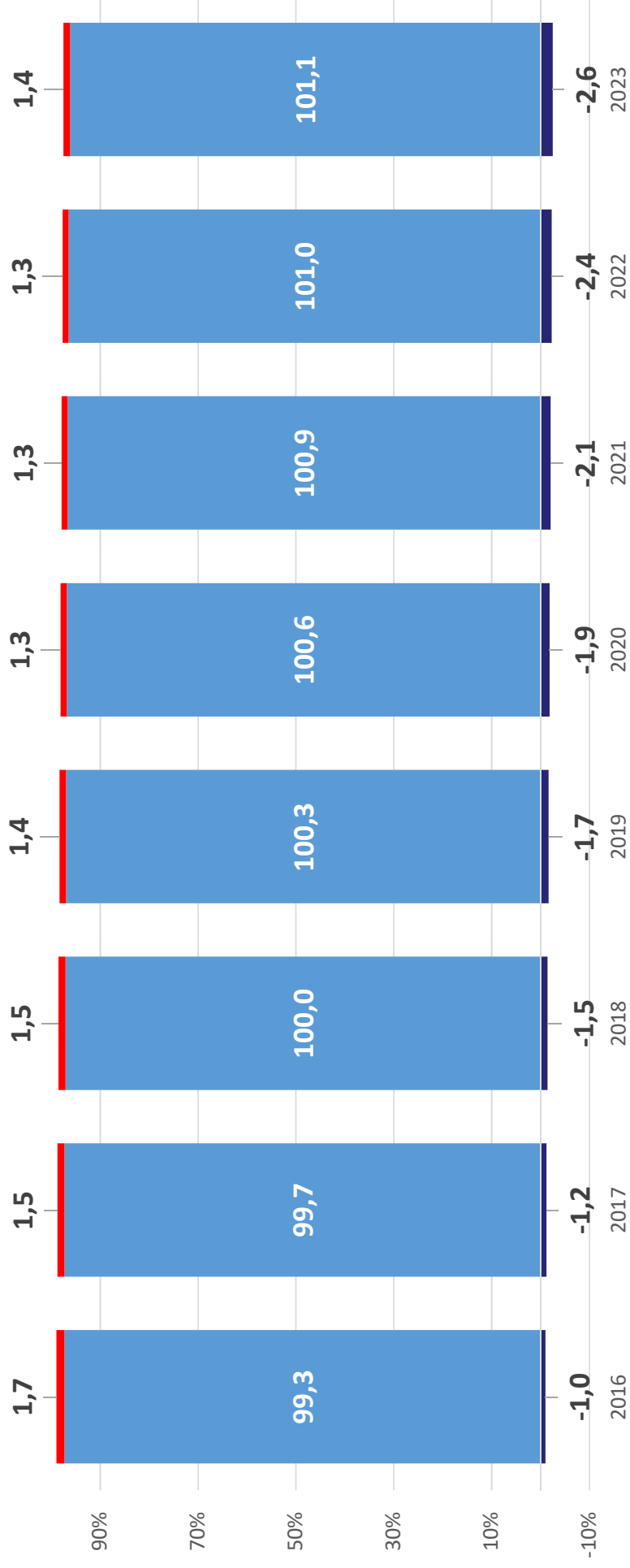
3. Ergänzungsansätze im HFAG

zusätzliche Einwohner im Gesamtansatz bei den Landkreisen



3. Ergänzungsansätze im HFAG

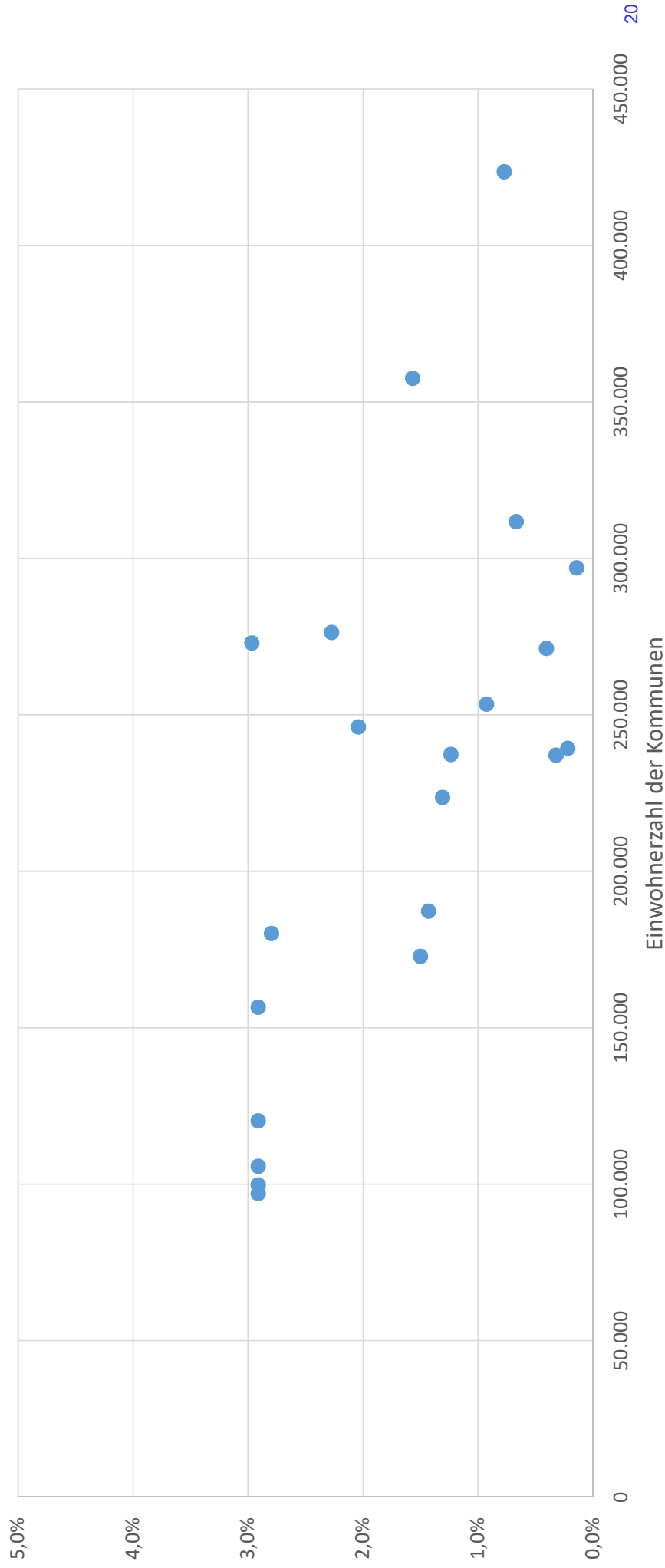
Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den Landkreisen



■ Einwohner ■ Hauptansatz ■ Ergänzungsansätze

3. Ergänzungsansätze im HFAG

Anteil der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz bei den Landkreisen –
Verteilung nach Größe der Kommune (Einwohnerzahl) auf Basis des **KFA 2023**



4. Landesentwicklungsplan 2020 (Schwerpunkte: Ländlicher Raum und Mittelzentren)



5. Siedlungsindex und Sozialindex



6. Vertikale Bedarfsermittlung (Fortführung der Erörterung vom 19. Oktober 2022)



7. Verschiedenes

Termine für AG-Sitzungen in 2022	Themen
21. April 2022	Ziele / Zeitplanung / Arbeitsstrukturen / Themenschwerpunkte / Gemeindefinanzbericht
8. Juni 2022	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Gutachten
21. Juli 2022	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
20. September 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstärkungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) – Teil 1
19. Oktober 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstärkungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) – Teil 2
17. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / Landesentwicklungsplan 2020 / Siedlungsindex / Sozialindex
	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstärkungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) – Teil 3

7. Verschiedenes

Terminvorschläge für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
25. Januar 2023	Solidaritätsumlage / Kreis- und Schulumlage / Krankenhausumlage / LWV-Umlage / Heimatumlage
9. März 2023	Nivellierungshebesätze / Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
11. Mai 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
Juli/August 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionszuweisungen / Finanzausweisung LWV
August/ September 2023	Landesausgleichsstock
November/ Dezember 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen / Verwaltungsverfahren

7. Verschiedenes

Landesentwicklungsplan Hessen 2020

Zielsetzung und Bezüge zum Kommunalen Finanzausgleich

Beitrag zur 8. Arbeitsgruppensitzung „Evaluation des KFA“
im HMdF am 17.11.2022

Referat Raumordnung und Regionalplanung
Florian Ismaier / Karin Krökel



Landesentwicklungsplan Hessen 2020

- Zielsetzung und Bezüge zum KFA –

8. AG-Sitzung „Evaluation des KFA“ am 17.11.2022

A) Landesentwicklungsplan Hessen 2020 (LEP)

- Aufgabe
- Regelungsinhalte
- Steuerung

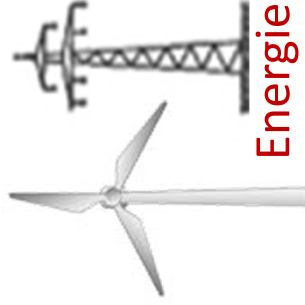
B) Verknüpfung LEP – Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

- Zentrale Orte
- Raumstruktur

C) Fazit



Landwirtschaft



Energie



Klimaschutz/-wandel



Wohnen



Naturschutz



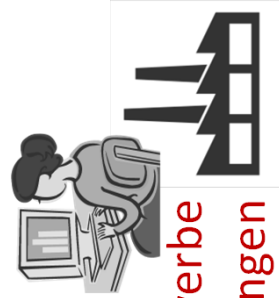
Wasserwirtschaft



Freizeit



Verkehr



Industrie & Gewerbe
Dienstleistungen



Forst-
wirtschaft



Hochwasser-
vorsorge

Aufgabe der Raumordnung ist es
(Räumliche Gesamtplanung) ...

durch Raumordnungspläne, durch
Zusammenarbeit und Abstimmung
raumbedeutsamer Planungen / Maß-
nahmen den (Gesamt)Raum zu
entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

System der räumlichen Planung

Europäische Union

(Instrumente, Initiativen und Richtlinien mit Raumbezug: z.B. Europäisches Raumentwicklungskonzept 1999 (EUREK), Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V), Natura 2000-Gebiete, SUP-Richtlinie, FFH-Richtlinie)

Räumliche Gesamtplanung

Bund, insb.:

- Gesetzgebung: z.B. Raumordnungsgesetz (ROG), Baugesetzbuch, Bauutzungsverordnung
- ♦ Leitbilder und Handlungsstrategien
- ♦ Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz

Beratung grundsätzlicher Angelegenheiten zw. Bund und den Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

Hessen

- Hessisches Landesplanungsgesetz
- ♦ Landesentwicklungsplan

3 Planungsregionen (Regierungsbezirke)

- ♦ Regionalpläne (in Südhessen übernimmt der Regionalplan die Funktion des Regionalen FNP)

Gemeinden

- ♦ Bauleitpläne (Flächennutzungsplan / Bebauungspläne)

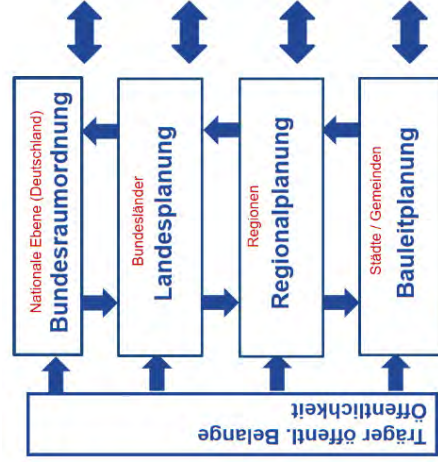
Oberste Landesplanungsbehörde (HMWEVW)

Obere Landesplanungsbehörden

(Regierungspräsidien Kassel, Gießen, Darmstadt)

Der Landesentwicklungsplan (LEP)

- Wichtigstes Instrument der Landesplanung,
- Rechtsverordnung die der Zustimmung des Landtags bedarf,
- rechtliche Grundlage der Regionalpläne, die in den Regionalversammlungen und im Regionalverband FrankfurtRheinMain beschlossen werden.



Fachplanung z.B.:

- Verkehrsplanung
- Naturschutz
- Landwirtschaft
- Rohstoffwirtschaft
- Forstwirtschaft
- Wasserwirtschaft

3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000
Entwurf für die Zustimmung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HEPG
vom 27.03.2017
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Landesentwicklungsplan Hessen 2020
- Raumstruktur, Zentrale Orte und Großflächiger Einzelhandel -
4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000
Entwurf für die Zustimmung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HEPG
vom 18.12.2018
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

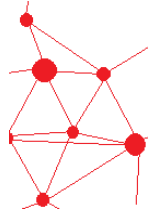


Was regelt der Landesentwicklungsplan? (I)



Landesweite Raumstruktur

u.a. Definition: Verdichtungsraum, Ländlicher Raum



Konzept der zentralen Orte

Festlegung von zentralen Orten als Netz von Schwerpunkten der überörtlichen Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen (Hierarchie: Ober- & Mittelzentren, Grundzentren werden im Regionalplan festgelegt)



Siedlungsentwicklung

z.B. Vorgaben zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme - Dichtewerte, Siedlungsbeschränkungsgebiete



Daseinsvorsorge

Bildungs-, Sozial- Kulturinfrastruktur - Mindestausstattung der Ober- und Mittelzentren



Flora, Fauna, Boden-/Wasserschutz, Hochwasserschutz, Landwirtschaft

z.B. Biotopverbund, Vorgaben zur Flächensicherung für die Regionalplanung

Was regelt der Landesentwicklungsplan? (II)



Rohstoffsicherung

z.B. Steuerung des Rohstoffabbaus, Ausschluss von Flächen für den Abbau



Luftverkehr

Flächensicherung, Siedlungsbeschränkung ⇨ s. Siedlungsentwicklung



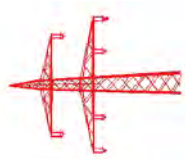
Infrastruktur

z.B. Sicherung von Verkehrsstrassen, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Breitband



Erneuerbare Energien

u.a. Abstandskriterien, Kriterien zur Ermittlung von Flächen



Energieübertragung

z.B. Abstandskriterien von Trassen zu Wohnbaugebieten / Wohnbaugebiete

Steuerung durch den Landesentwicklungsplan

Positivplanung

- z.B.
- Zentrale-Orte und Raumstruktur
 - Vorrang- / Vorbehaltsgebiete für bestimmte Nutzungen / Funktionen
 - Trassen für zu realisierende Vorhaben (z.B. BAB 44)

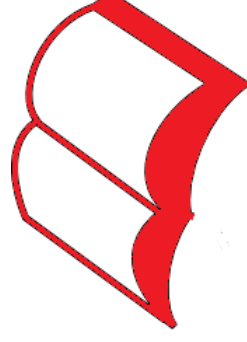
Negativplanung / Abstandskriterien

- z.B.
- Abstandskriterien für Windenergie
 - Ausschlussgebiete (z.B. keine Bebauung in Vorranggebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz)

Festlegungen

- **Ziele der Raumordnung**
verbindliche Vorgaben / räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar, abschließend abgewogen
- **Grundsätze der Raumordnung**
Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen

textlich



und ggf. zeichnerisch



Landesentwicklungsplan Hessen

2007

2013

2018

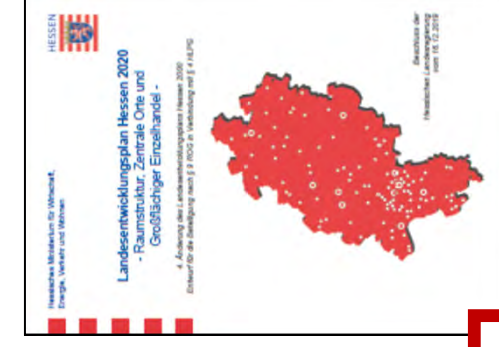
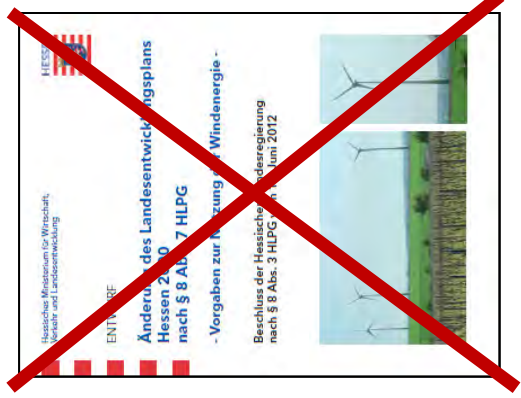
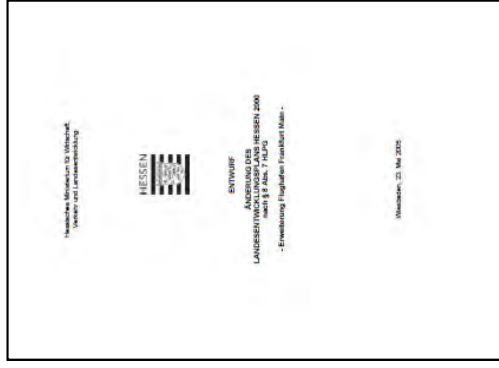
2021

**Erweiterung
Flughafen Frankfurt**

**Vorgaben zur Nutzung
der Windenergie**

3. LEP-Änderung

4. LEP-Änderung



Mit der 3. / 4. LEP-Änderung komplett aktualisiert

Bleibt in Kraft

Übernahme der Festlegungen (Ziele und Grundsätze) in 3. LEP-Änderung

Nichtamtliche Lesefassung



2022 Landesentwicklungsplan Hessen 2020



www.landesplanung.hessen.de

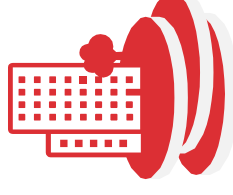
Druckfassung unter www.wirtschaft.hessen.de ⇨ Schaltleiste „Infomaterial“

Verknüpfung zwischen LEP und KFA

Jeder Ort in Hessen ist eingestuft hinsichtlich

ZENTRALITÄT UND RAUMSTRUKTUR

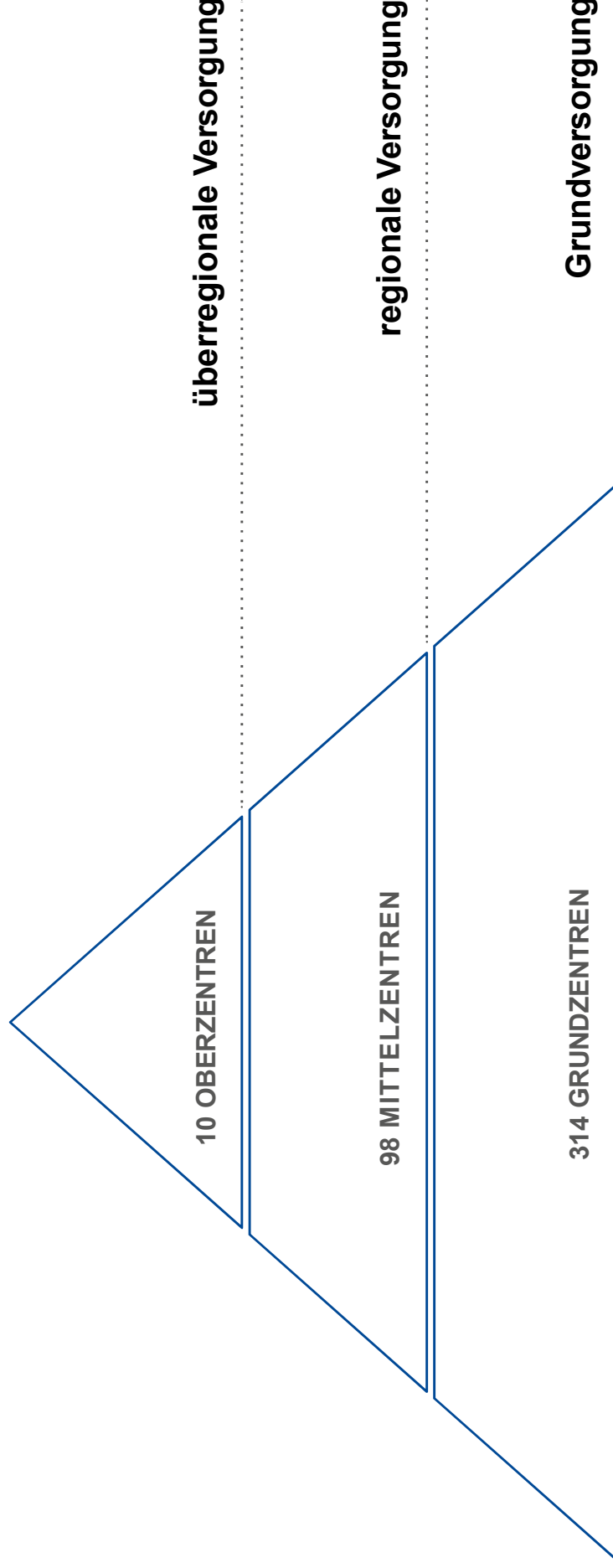
Vor allem aus der **Zentralität**
ergeben sich Auswirkungen auf



Finanzausstattung
(Kommunaler
Finanzausgleich)

Planerische Vorgaben etwa
bei der Ausweisung von
Wohnbauflächen

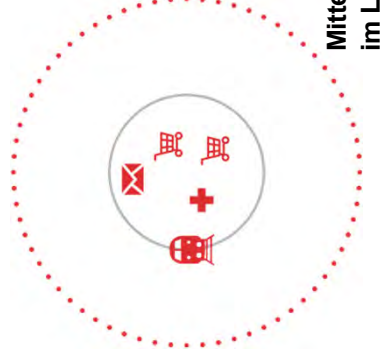
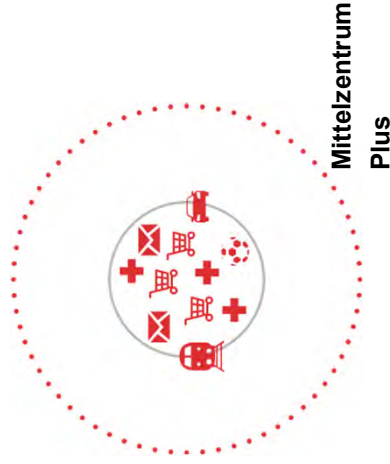
Zentrale Orte im LEP



Differenzierung der Mittelzentren

Sechs Typen, davon drei im Ländlichen Raum:

- **Mittelzentrum PLUS:** gute Infrastruktur, angemessener Versorgungsbereich
- **Mittelzentrum im Ländlichen Raum:** ausreichende Infrastruktur, angemessener Versorgungsbereich
- **Mittelzentrum in Kooperation im Ländlichen Raum:** angemessene Infrastruktur, eher kleiner Versorgungsbereich



Differenzierung der Mittelzentren

... und drei im Verdichtungsraum:

- **Mittelzentrum PLUS im**

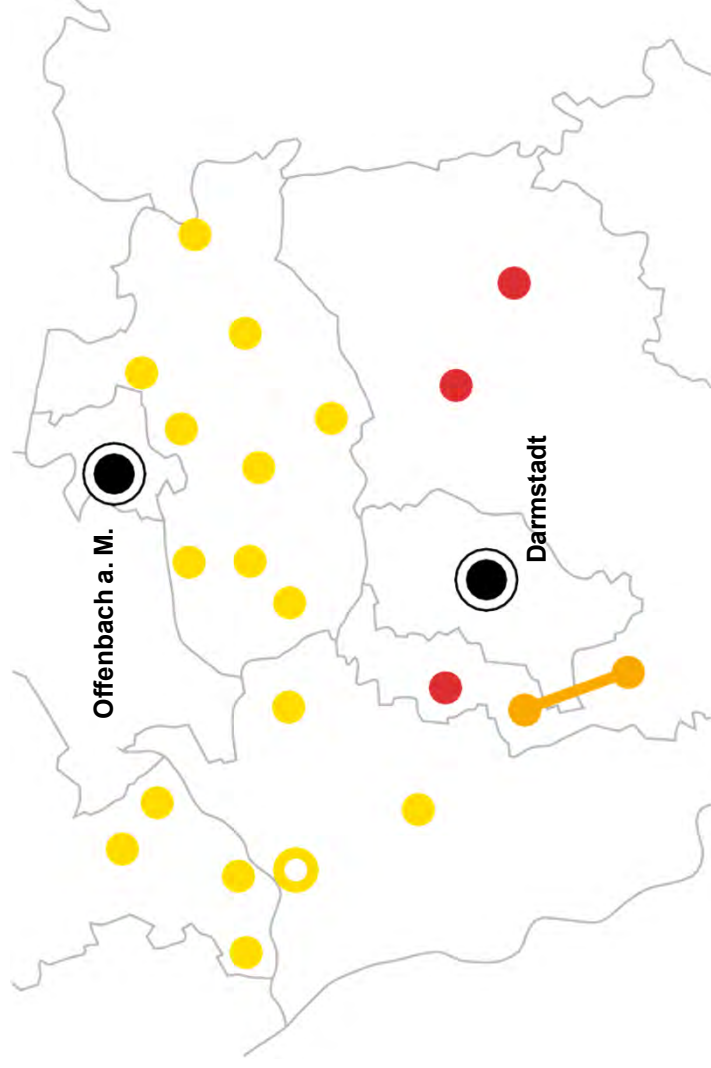
Verdichtungsraum: gute Infrastruktur, angemessener Versorgungsbereich

- **Mittelzentrum in Kooperation im Verdichtungsraum:**

angemessene Infrastruktur, eher kleiner Versorgungsbereich

- **Mittelzentrum im Regionalverband FrankfurtRheinMain:**

gute Infrastruktur, kleiner Versorgungsbereich, Kooperationsbekenntnis gemäß Metropolgesetz



Strukturräume im LEP

Die Raumstruktur orientiert sich an der Einwohner / Arbeitsplatzdichte (EAD)

Einwohner + Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Fläche (km²)

Ländlicher Raum



0 < 150

Dünnesiedelter
Ländlicher Raum
(DLR)



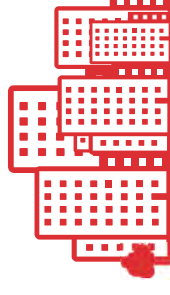
150 < 300

NEU: Ländlicher Raum mit
Verdichtungsansätzen
(LRV)



300 < 700

Verdichteter Raum (VR)
(LEP 2000: Ordnungsraum)

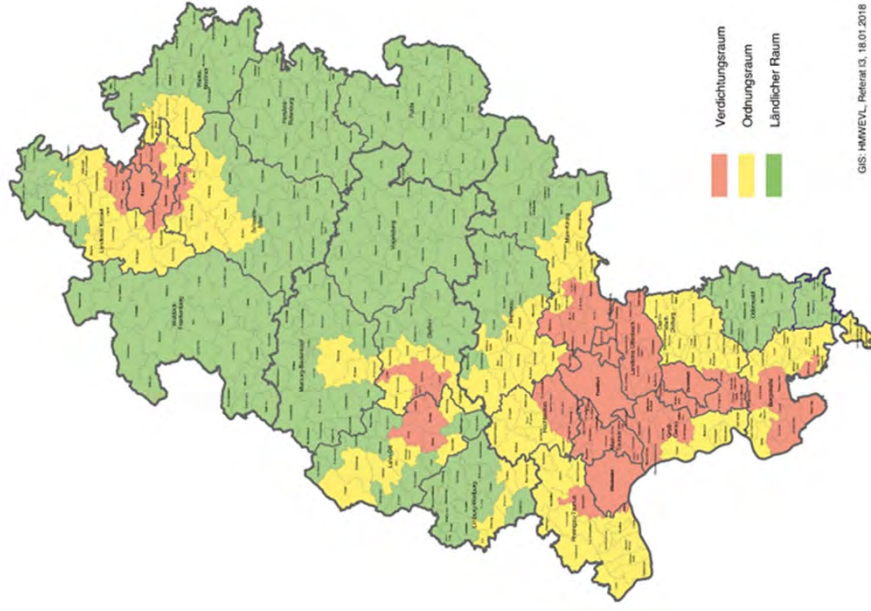


> 700

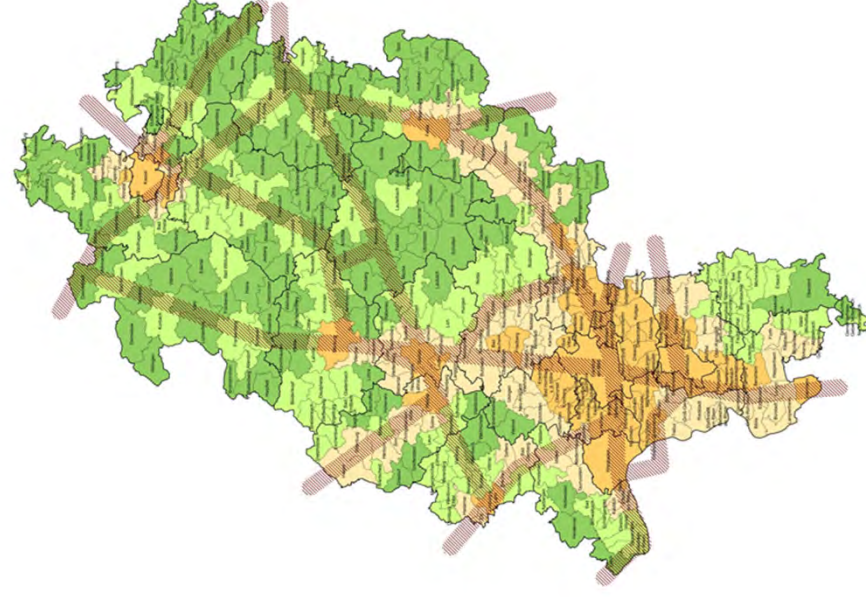
Hochverdichteter Raum (HVR)
(LEP 2000: Verdichtungsraum)

und an weiteren Indikatoren, die in die Abwägung einfließen:

- Vermeidung isolierter Lagen innerhalb von Struktur- und Planungsräumen
- überregionale Entwicklungsachsen
- Bevölkerungsentwicklung
- Siedlungsflächenanteil



GIS-HMWEL, Referat 13, 18.01.2018



Dünn besiedelter Ländlicher Raum (DLR)
Ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen (LRV)
Verdichteter Raum (VR)
Hoch verdichteter Raum (HVR)
Überregionale Entwicklungsachsen
Landkreise

Welche Auswirkungen hat der Landesentwicklungsplan auf den kommunalen Finanzausgleich?

Einstufung in der Hierarchie der Zentralen Orte im Rahmen des LEP:

- Gewichtung der Einwohner in den Gemeinden ohne mittelzentrale Funktion mit 100 % (bis 7.500 Einwohner) oder 109 % (mit einer Einwohnerzahl zwischen 7.500 und 50.000).
- Gewichtung der Einwohner in Mittelzentren mit 130 %. Der erhöhte Wert begründet sich als Ausgleich für die Aufgaben, die diese Kommunen für ihr Umland erfüllen.

Lage im Strukturraum gemäß LEP:

- Städte und Gemeinden im Strukturraum Ländlicher Raum erhalten einen Ergänzungsansatz von 3 % ihrer Einwohnerzahl sowie zusätzliche Investitionspauschalen.

Fazit

- **Der LEP ist ein Instrument der räumlichen Gesamtplanung**
- **Die Festlegungen zu Raumstruktur und Zentralen Orten dienen vor allem der Sicherung der Daseinsvorsorge und der Steuerung der Siedlungsentwicklung**
- **Die Umsetzung der landesplanerischen Festlegungen durch die einzelnen Fachressorts ist im Interesse der Landesregierung**

Fragen?





Hintergrundinfo für 8. AG KFA Evaluation am 17. November 2022

Der Siedlungs- und der Sozialindex

Dr. Ulrich Keilmann



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Agenda

Der Siedlungsindex

Der Sozialindex

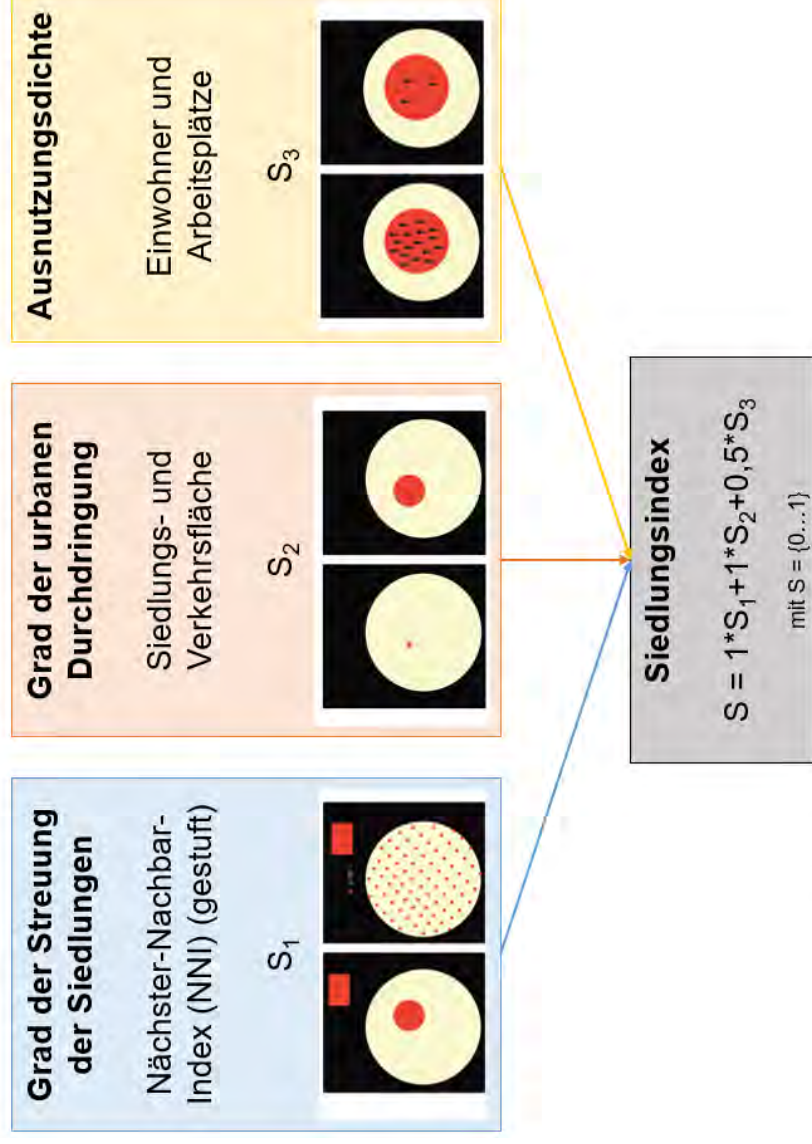


Kommunalbericht 2018: Siedlungsstruktur

Definition Siedlungsstruktur

Das mehrdimensionale Phänomen der Zersiedlung wurde durch drei Indikatoren abgebildet und zu einem aussagekräftigen und praktikablen Gesamtmaß - **Siedlungsindex** - zusammengeführt.

Siedlungsindex der überörtlichen Prüfung in Hessen



Quelle: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. mit Grafiken aus Jaeger et al. (2015).

Kommunalbericht 2018: Siedlungsstruktur

Definition Siedlungsstruktur

Basisdaten für den Siedlungsindex mit

- der **Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation**,
- dem **Hessischen Statistischen Landesamt** und
- dem **Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.**

für alle (damals) 426 hessischen

Kommunen erhoben und für eine

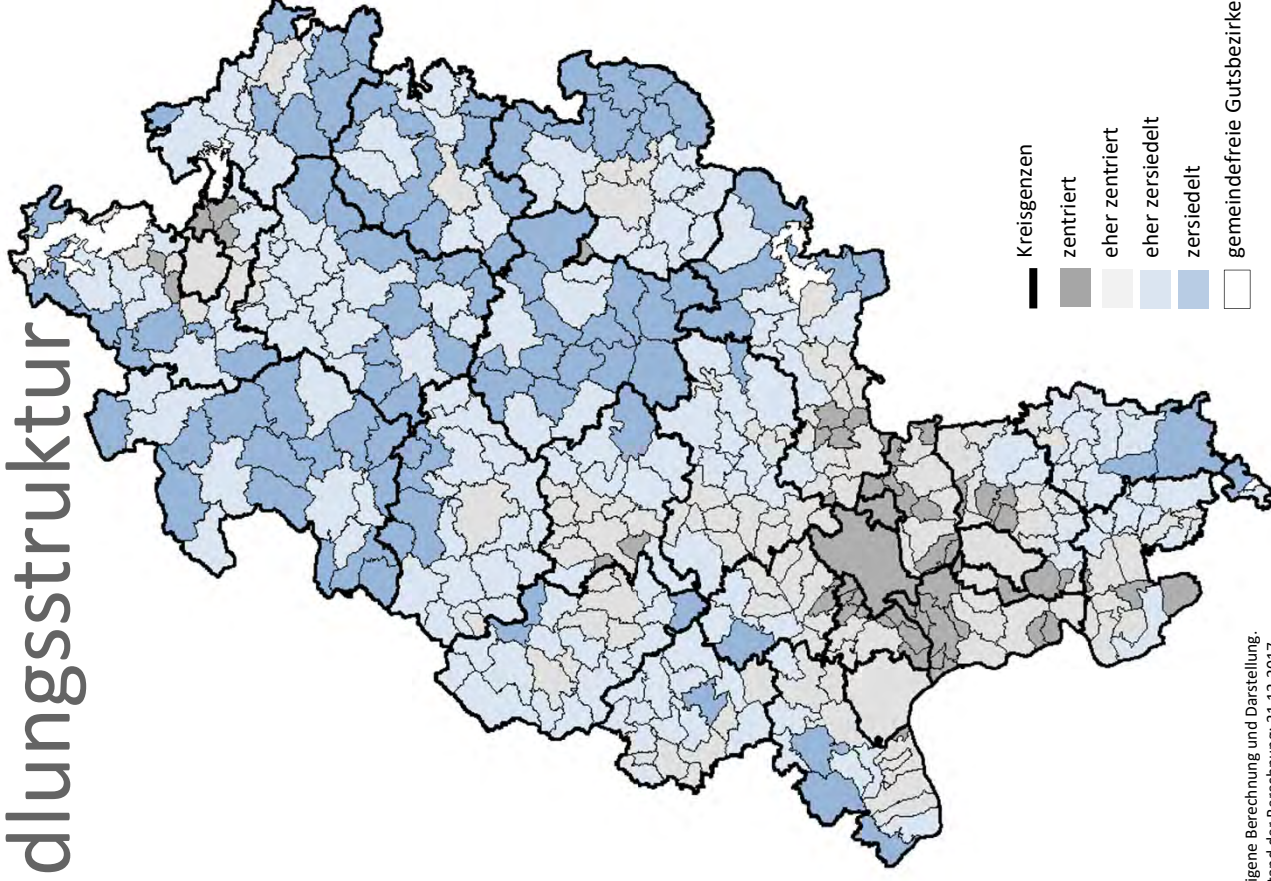
anschauliche Darstellung in **vier Cluster** unterteilt.

Cluster 1 - zentriert (SI $0 < 0,3$)

Cluster 2 - eher zentriert (SI $0,3 < 0,5$)

Cluster 3 - eher zersiedelt (SI $0,5 < 0,7$)

Cluster 4 - zersiedelt (SI $0,7 < 1$)

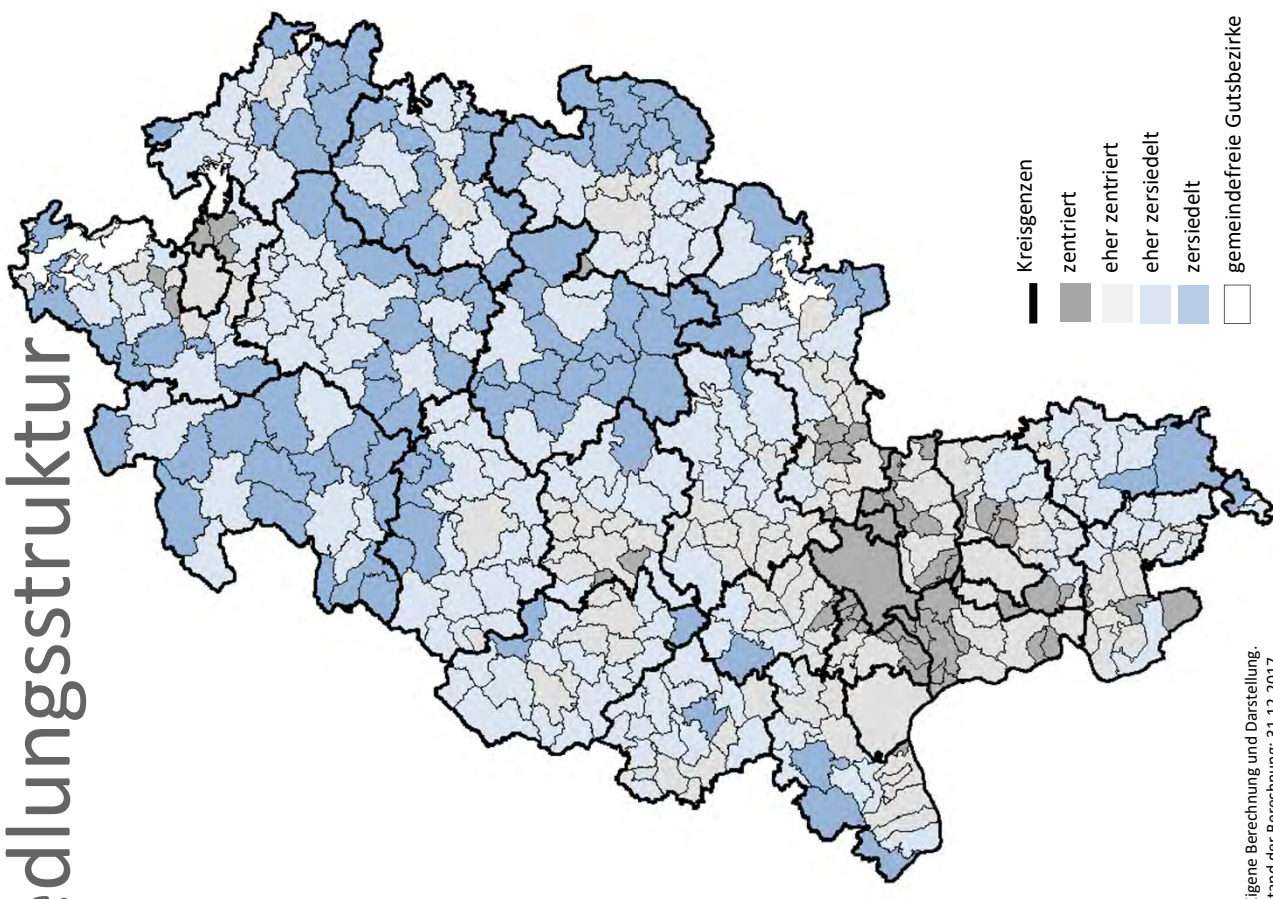


Eigene Berechnung und Darstellung.
Stand der Berechnung: 31.12.2017
Stand der Darstellung: 1.02.2019

Kommunalbericht 2018: Siedlungsstruktur

Definition Siedlungsstruktur

- ✓ Das **mehrdimensionale Phänomen der Zersiedlung** wird mit dem Siedlungsindex „greifbar“
- ✓ Stärker zersiedelte Gemeinden haben **nicht automatisch eine schlechtere Haushaltslage**, da die Pflicht zum Haushaltsausgleich für alle gilt
- ✓ Aber: **Gebühren (Kanäle) / Straßen / Feuerwehr / DGHs / Demographie**
- ✓ Aktueller Koalitionsvertrag: **ÜPKK-Ergebnisse in die Evaluierung des KFA einbeziehen**



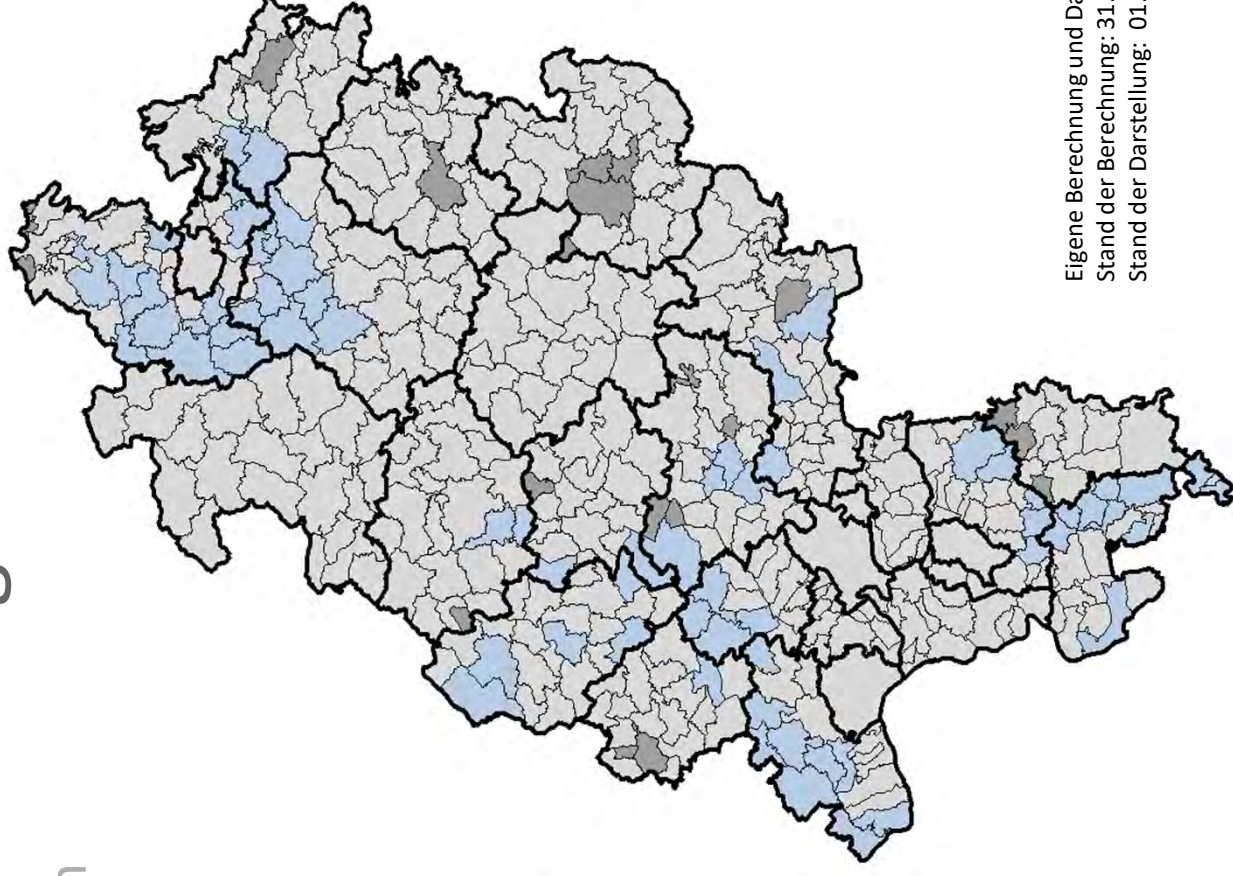
Eigene Berechnung und Darstellung.
Stand der Berechnung: 31.12.2017
Stand der Darstellung: 1.02.2019

Kommunalbericht 2018: Siedlungsstruktur

Abgleich zur Förderung ländlicher Raum

Förderung ländlicher Raum vs. Siedlungsstruktur

- Gemeinden in Cluster 1 + 2, die Förderung erhalten
- Gemeinden in Cluster 3 + 4, die keine Förderung erhalten
- Keine Diskrepanz zwischen Siedlungsindex und Förderung ländlicher Raum



Eigene Berechnung und Darstellung
Stand der Berechnung: 31.12.2017
Stand der Darstellung: 01.02.2019

Siedlungsindex

Aktualisierung in den Jahren 2019 und 2021

2019

Nur bei sieben von 423 Kommunen kam es zu einer Veränderung des Clusters.

2021

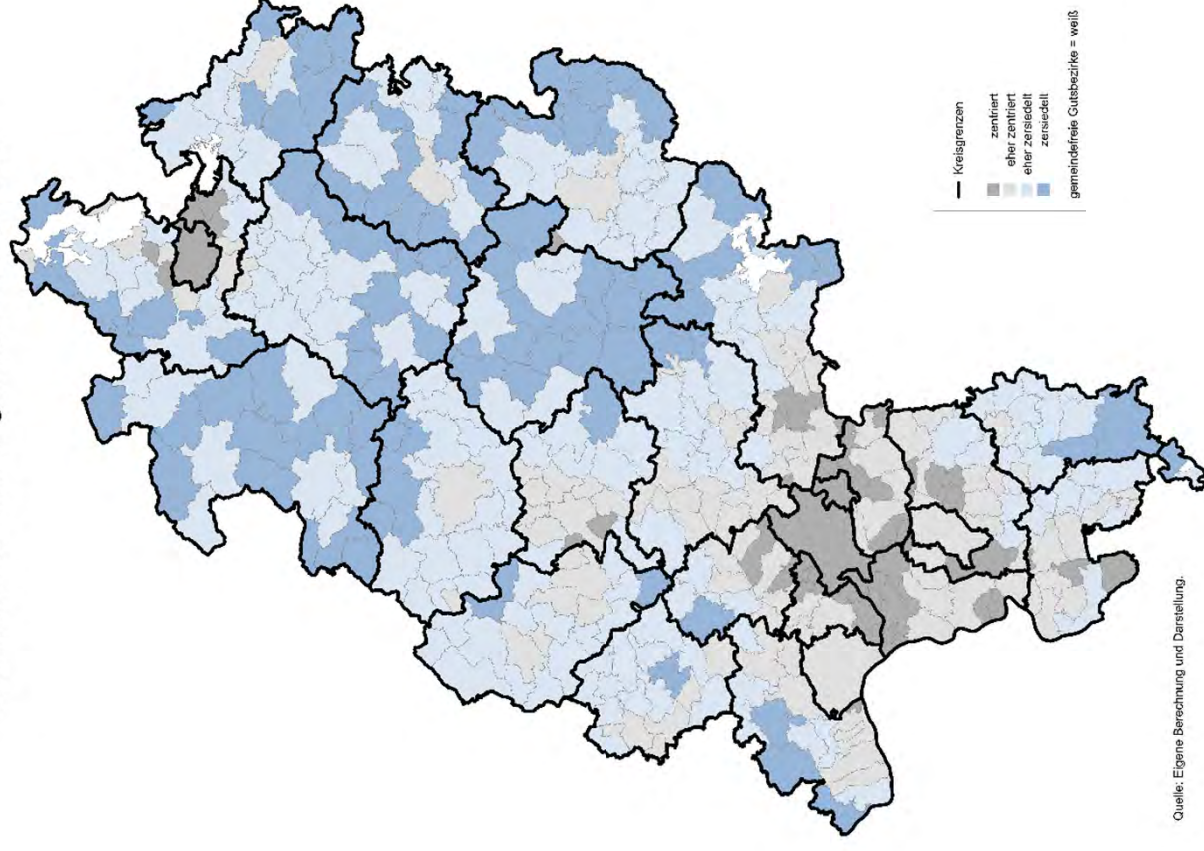
Erstmalige Erfassung der Gemeinde Wesertal. Bei drei Kommunen führte die Neuberechnung zu einer Veränderung des Clusters.

Fazit

Der Siedlungsindex hat sich als relativ stabile Kennzahl bewährt.

Eine jährliche Aktualisierung wäre bei Berücksichtigung im KFA ergo nicht zwingend notwendig.

Kommunaler Siedlungsindex Hessen 2021



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Agenda

Der Siedlungsindex

Der Sozialindex



Großstädtebericht 2021: Sozialindex

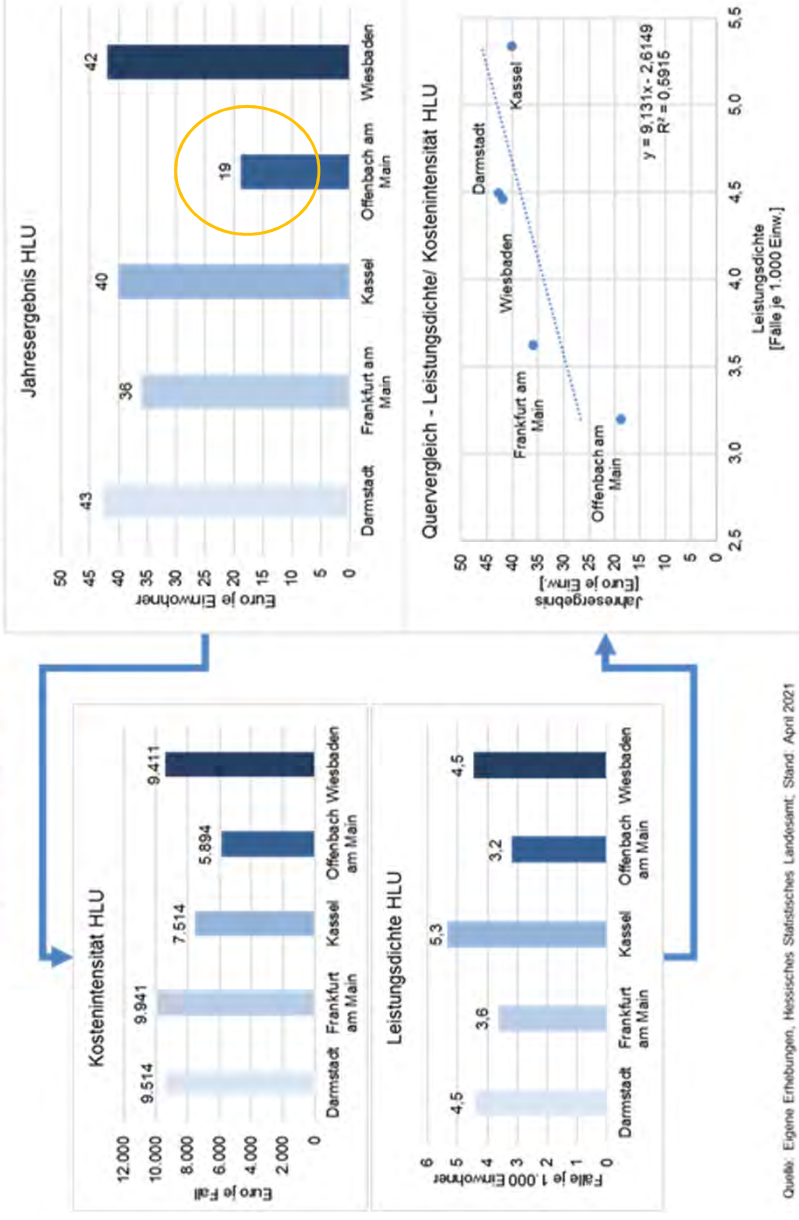
Entwicklung Sozialindex – Erfasste Hilfearten



Großstädtebericht 2021: Sozialindex

Entwicklung Sozialindex – Beispiel zur Analyse der Kosten- und Fallintensität

Analyse des Leistungsbereichs Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) im Jahr 2019



Quelle: Eigene Erhebungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: April 2021

Es sind zunächst die niedrigen Belastungen in Offenbach am Main, die mit 19 Euro je Einwohner unterhalb des Niveaus der übrigen vier Städte lagen, auffällig.

Aus der Zerlegung nach Kostenintensität und Falldichte ist gut erkennbar, dass dieses Niveau **nicht nur durch besonders niedrige Fallzahlen, sondern zudem durch auffallend niedrige Aufwendungen je Fall** bedingt sind. Beide Komponenten wirken im Fall von Offenbach am Main zusammen.

Großstädtebericht 2021: Sozialindex

Entwicklung Sozialindex – Gewichtung der Leistungsarten

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex Hessen (kreisfreie Städte und Landkreise)									
	SGB II KdU (miet- gewichtet)	SGB XII HLU	SGB XII EGH	SGB XII HZP	SGB VIII (stationär)	Kumu- liert	Sozial- index Hessen		
Gewichtungsfaktor	0,467	1,076	2,032	1,948	6,669				
Städte									
Darmstadt	30,5	4,4	8,7	7,1	12,8	63,5	1,92		
Frankfurt am Main	33,9	3,8	7,2	10,9	11,3	67,0	2,03		
Kassel	36,8	5,3	8,6	13,8	17,3	81,9	2,47		
Offenbach am Main	41,7	3,5	9,0	11,4	11,2	76,8	2,32		
Wiesbaden	39,3	4,4	5,0	12,2	14,6	75,4	2,28		
Bergstraße	15,4	2,0	4,2	2,6	8,9	33,1	1,00		
Darmstadt-Dieburg	15,9	1,6	4,9	3,9	10,3	36,6	1,11		
Fulda	10,7	1,9	7,9	8,1	11,3	39,9	1,20		
Gießen	24,0	1,9	5,5	7,5	12,9	51,8	1,57		
Groß-Gerau	21,3	2,1	9,3	5,8	10,2	48,7	1,47		
Hersfeld-Rotenburg	11,2	2,2	7,4	9,6	14,3	44,7	1,35		
Hochtaunus	15,7	0,6	8,5	4,4	7,7	36,8	1,11		
Kassel	12,3	2,0	11,7	8,7	11,7	46,3	1,40		
Lahn-Dill-Kreis	18,0	1,3	7,4	1,1	14,5	42,3	1,28		
Limburg-Weilburg	15,8	1,9	7,9	7,4	13,6	46,5	1,41		
Main-Kinzig	17,2	2,4	5,3	6,5	11,2	42,7	1,29		
Main-Taunus	15,1	2,0	4,4	4,3	11,0	36,9	1,12		
Marburg-Biedenkopf	16,0	2,3	6,2	6,3	13,9	44,8	1,35		
Odenwald	13,8	3,0	4,0	4,4	7,8	33,1	1,00		
Offenbach	18,8	2,0	3,7	6,2	7,9	38,7	1,17		
Rheingau-Taunus	14,7	1,7	3,6	5,2	13,4	38,7	1,17		
Schwalm-Eder	11,2	2,1	7,2	6,9	10,1	37,4	1,13		
Vogelsberg	11,0	1,9	5,4	9,1	14,9	42,3	1,28		
Waldeck-Frankenberg	12,0	2,4	7,2	8,5	10,7	40,8	1,23		
Werra-Meißner	16,9	3,9	9,0	11,2	15,8	56,7	1,71		
Wetterau	15,5	3,1	4,3	6,1	11,4	40,5	1,22		
Sozialindex Hessen	20,9	4,9	21,8	8,4	11,7	67,6	2,04		

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

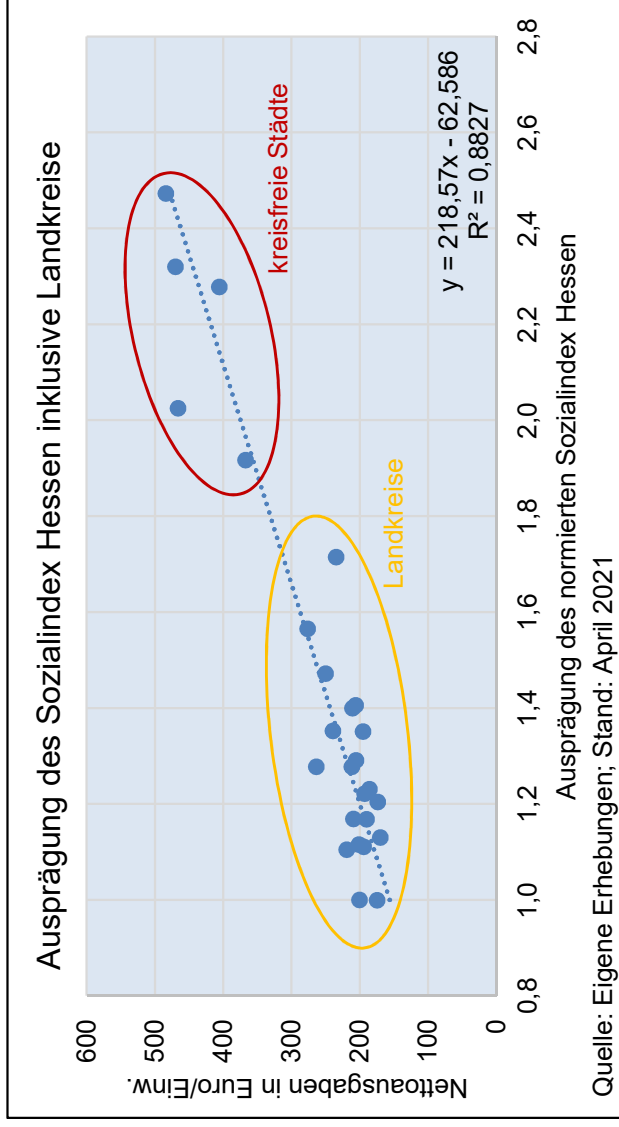
Die Einzelleistungen gehen mit **unterschiedlicher Gewichtung** in die Summe der Sozialleistungen ein.

Aus der gewichteten Falldichte kann der Hessische Sozialindex berechnet werden, indem die Kommune mit der geringsten Ausprägung = 1 gesetzt wird (Landkreise Bergstraße und Odenwald liegen hier gleichauf).

Für die übrigen 24 kommunalen Körperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) können die gewichteten Falldichten zu diesem Referenzwert ins Verhältnis gesetzt werden.

Großstädtebericht 2021: Sozialindex

Entwicklung Sozialindex - lineare Regression



Mit dem Hessischen Sozialindex wird ein Maß dafür geschaffen, wie viele ausgabenrelevante Fälle (Leistungsempfänger, Bedarfsgemeinschaften etc.) in einem Landkreis bzw. einer kreisfreien Stadt im Vergleich zu den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten Hessens vorliegen.

Je Zehntelpunkt des Sozialindex Hessen (z. B. von 1,4 auf 1,5) steigen die erwarteten Sozialausgaben um 21,86 Euro je Einwohner.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (06151) 381 – 0
poststelle@uepkk.hessen.de

 rechnungshof.hessen.de



Hessischer
Rechnungshof

Unabhängige Finanzkontrolle
in Hessen

PRÜFEN
BERATEN
INFORMIEREN

Mit uns können Sie rechnen
rechnungshof.hessen.de



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

9. Sitzung der Arbeitsgruppe am 30. Januar 2023

Agenda

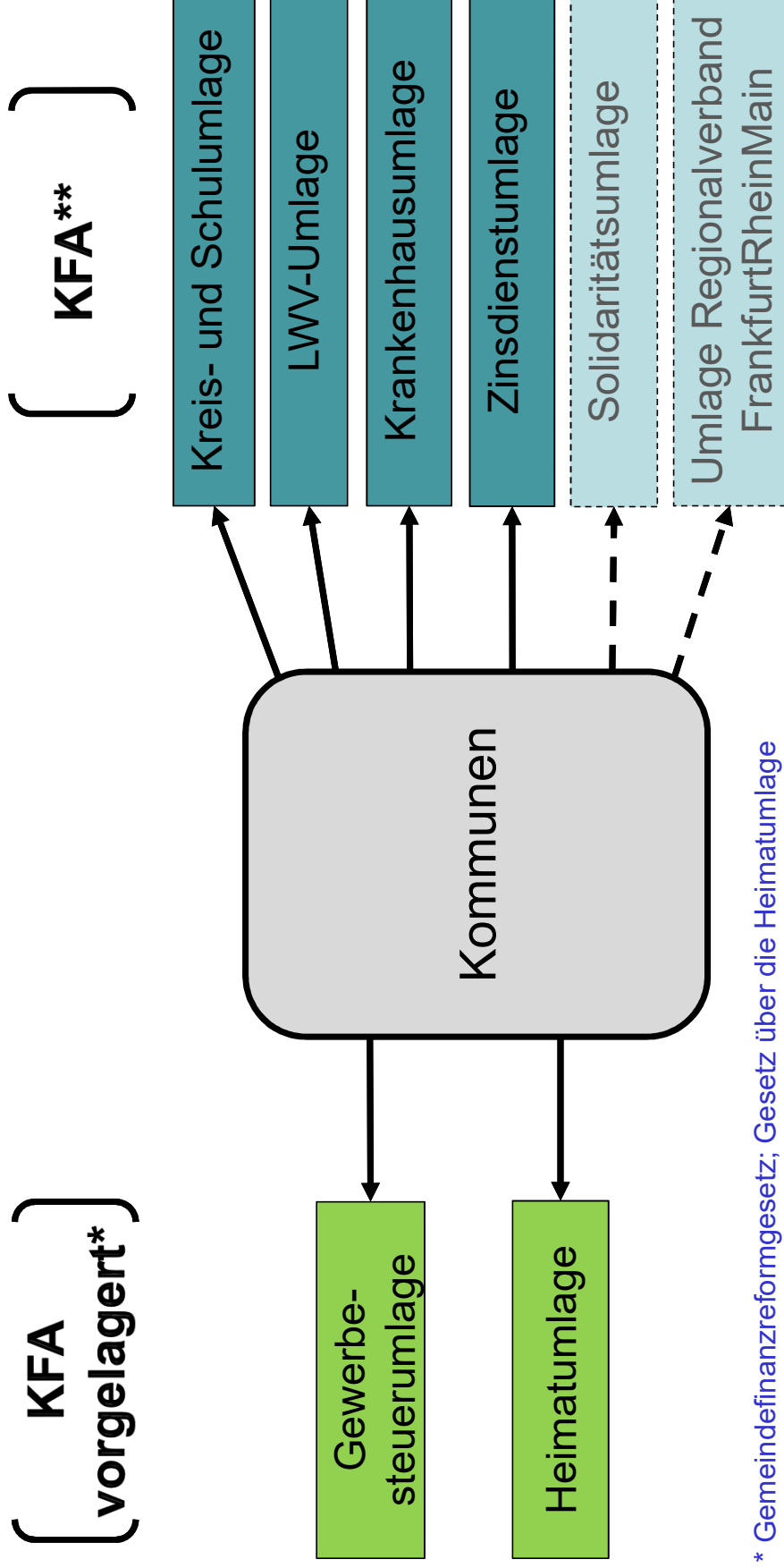
1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 17. November 2022
3. Umlagen im Kommunalen Finanzausgleich
 1. Gewerbesteuerumlage
 2. Heimatumlage
 3. Solidaritätsumlage
 4. Kreis- und Schulumlage
 5. Krankenhausumlage
 6. Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen
 7. Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain
 8. Zinsdienstumlage
4. Kommunale Schwimmsportstätten
5. Verschiedenes

3. Umlagen im KFA

Finanzierungsinstrumente, die die Funktionen des KFA (fiskalisch, distributiv, etc.) unterstützen

Ebene	Art der Umlage
Bund	Gewerbesteuerumlage
Land	Heimatumlage Solidaritätsumlage Krankenhausumlage Zinsdienstumlage
Kommunen	Kreis- und Schulumlage Verbandsumlage Regionalverband FrankfurtRheinMain Umlage Landeswohlfahrtsverband

3. Umlagen im KFA Hessen - das Land mit den meisten Umlagen?

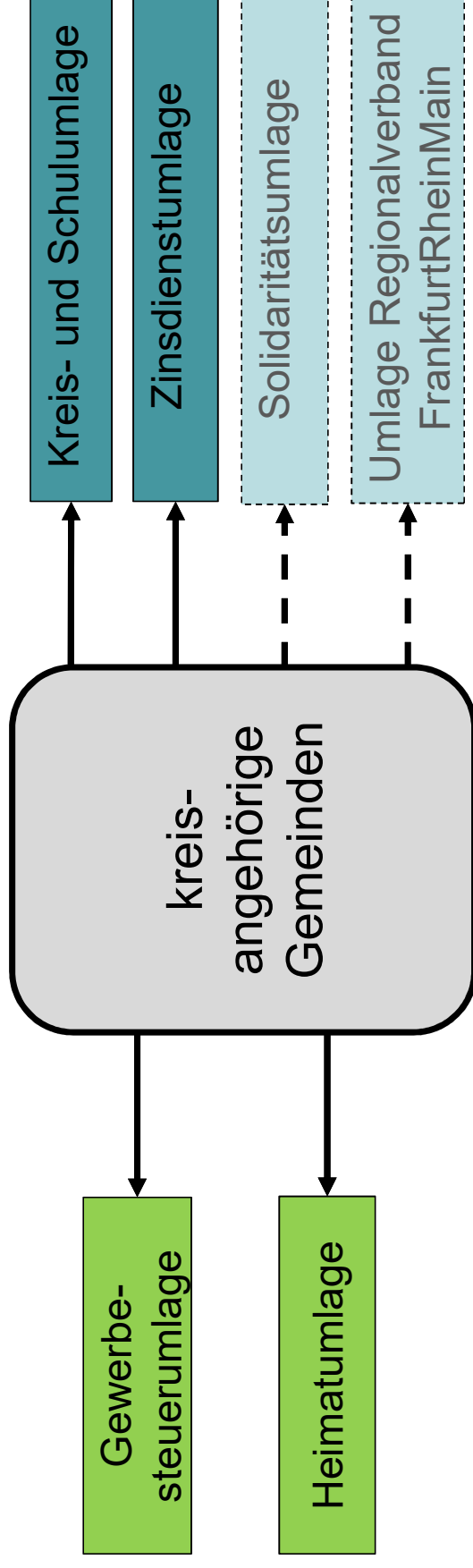


* Gemeindefinanzreformgesetz; Gesetz über die Heimatumlage

** Hessisches Finanzausgleichsgesetz

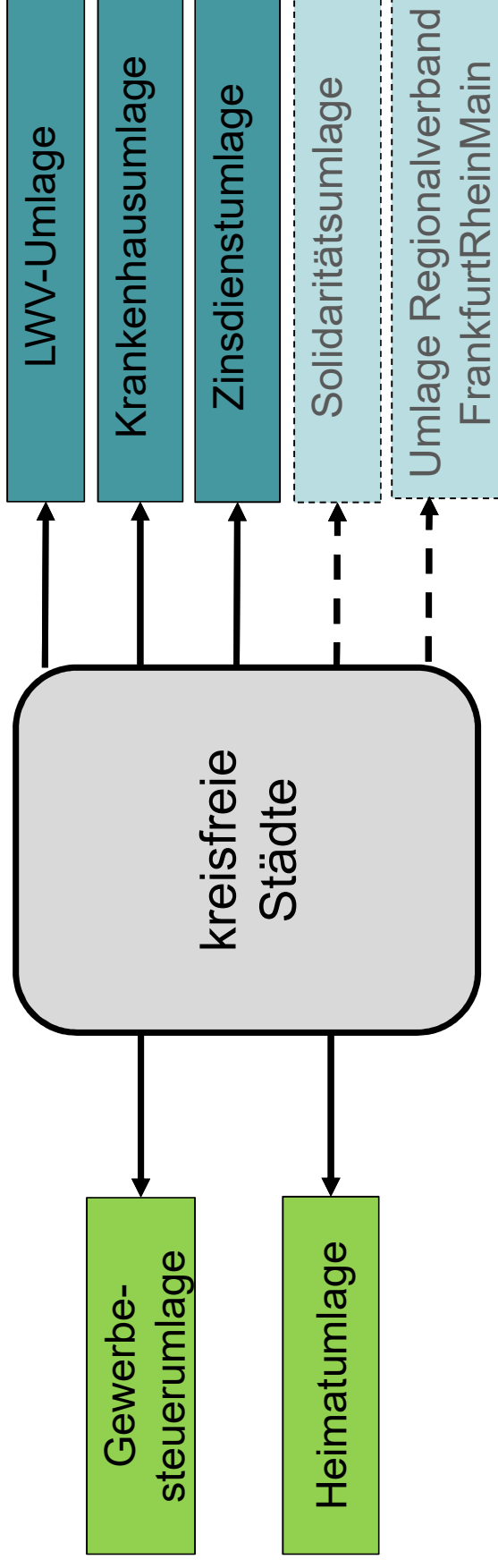
3. Umlagen im KFA 2022 Hessen - das Land mit den meisten Umlagen?

- **328** kreisangehörige Gemeinden zahlen **vier** Umlagen.
- **80** kreisangehörige Gemeinden zahlen **fünf** Umlagen.
- **Neun** kreisangehörige Gemeinden zahlen **sechs** Umlagen.



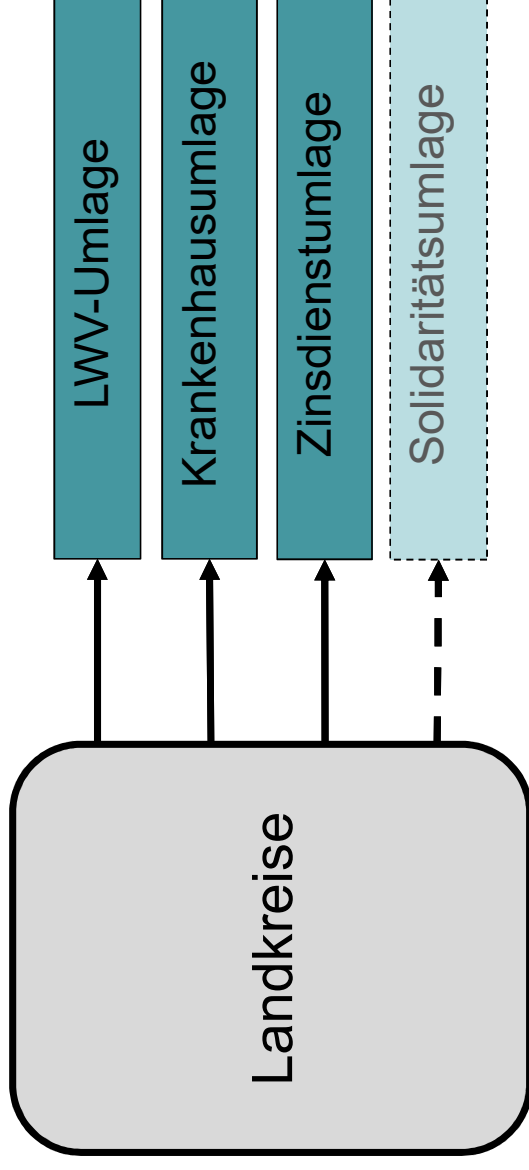
3. Umlagen im KFA 2022 Hessen - das Land mit den meisten Umlagen?

- **Zwei** kreisfreie Städte zahlen **sechs** Umlagen.
- **Drei** kreisfreie Städte zahlen **fünf** Umlagen.



3. Umlagen im KFA 2022 Hessen - das Land mit den meisten Umlagen?

- **20** Landkreise zahlen **drei** Umlagen.
- **Ein** Landkreis zahlt **vier** Umlagen.



3. Umlagen im KFA Hessen - das Land mit den meisten Umlagen?

FAZIT:

Ja, das HFAG enthält im Vergleich zu den Finanzausgleichsgesetzen der Flächenländer die meisten Umlagen (sechs).

Aber: Es ist aufgrund der Konzeption

- des KFA und
- der einzelnen Umlagen

nicht möglich, dass alle Umlagen gleichzeitig zu leisten sind.

3.1. Gewerbesteuerumlage - § 6 GemFinRefG

Funktion bei Einführung zum 1. Januar 1970	Als Ausgleich für die Beteiligung am Einkommensteueraufkommen <ul style="list-style-type: none">• Strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzen. (qualitative Komponente)• Zusätzliche Einnahmen für die Gemeinden durch die Beteiligung am Einkommensteueraufkommen. (quantitative Komponente)
Umlageschuldner	Gemeinden
Umlagegrundlage	Istaufkommen der Gewerbesteuer bereinigt um den von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz.
Vervielfältiger	35 Prozent <ul style="list-style-type: none">• 29 Prozentpunkte: Normalumlage• 6 Prozentpunkte: Erhöhte GewSt-UL
Verwendung des Umlageaufkommens	Bund (41,4 Prozent), Land (58,6 Prozent)

3.2 Heimatumlage - § 1 HeimatUmlG HE

Funktion	<ul style="list-style-type: none">• Finanzierung der Starken Heimat Hessen (fiskalisch)• Stärkung der interkommunalen Solidarität (distributiv)
Umlageschuldner	Gemeinden
Umlagegrundlage	Istaufkommen der Gewerbesteuer bereinigt um den von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz.
Vervielfältiger	21,75 Prozent
Verwendung des Umlageaufkommens	Erhöhung der Finanzausgleichsmasse (Darstellung im jeweiligen Haushaltsplan) <ul style="list-style-type: none">• Besondere Finanzausweisungen<ul style="list-style-type: none">• Kinderbetreuung• Digitalisierung• ÖPNV• Etc.• Schlüsselzuweisungen

3.3 Solidaritätsumlage - §§ 22, 28, 34 HFAG

Finanzausgleichselement zur Stärkung der interkommunalen Solidarität.

Funktionen	<ul style="list-style-type: none">• Verbesserung der Finanzsituation für relativ steuerschwache Kommunen durch Aufstockung des KFA (fiskalisch)• Abbau von Finanzkraftunterschieden (distributiv)
Umlageschuldner	Alle Kommunen
Umlagegrundlage	Abundante Steuerkraft
Umlagesatz	Zweistufiger Tarif <ul style="list-style-type: none">• 1. Stufe: 15 Prozent• 2. Stufe: 25 Prozent
Verwendung des Umlageaufkommens	Aufstockung der jew. Teilschlüsselmasse.

3.3 Solidaritätsumlage - §§ 22, 28, 34 HFAG

Bei konzeptionellen Veränderungen sind stets der Zielkonflikt im KFA zu berücksichtigen:

Allokatives Ziel des KFA	vs.	Distributives Ziel des KFA
Anreize zur Pflege der eigenen Steuerkraft erhalten		Abbau von Finanzkraftunterschieden

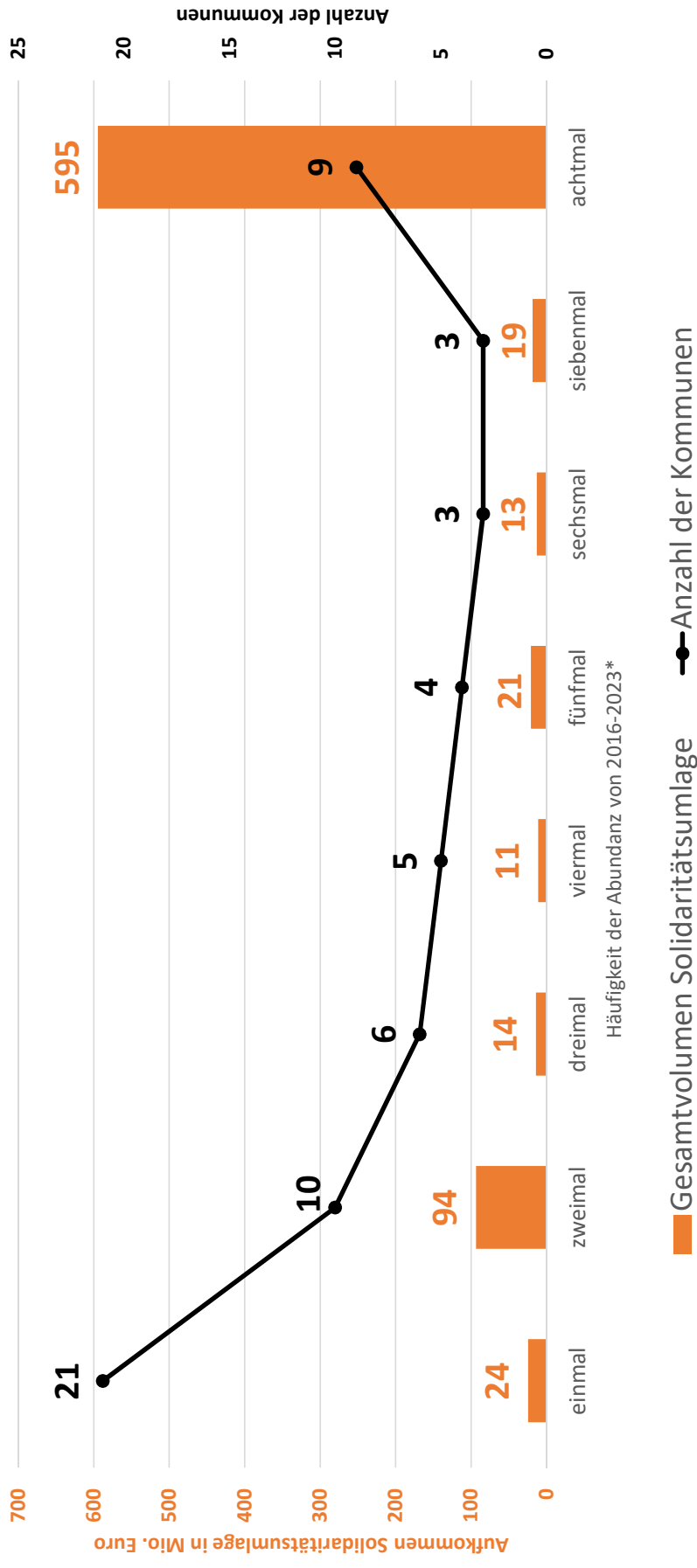
Gestaltungsoptionen:

	Allokatives Ziel	Distributives Ziel
Veränderung des Umlagesatzes	- / +	+ / -
Gewährung eines Freibetrags	+	-
Dauerhafte Abundanz	+	-

3.3 Solidaritätsumlage - §§ 22, 28, 34 HFAG

Gesamtaufkommen aus der Solidaritätsumlage (2016-2023): rd. 791 Mio. Euro

→ 75 % des Aufkommens wird von 9 Kommunen aufgebracht



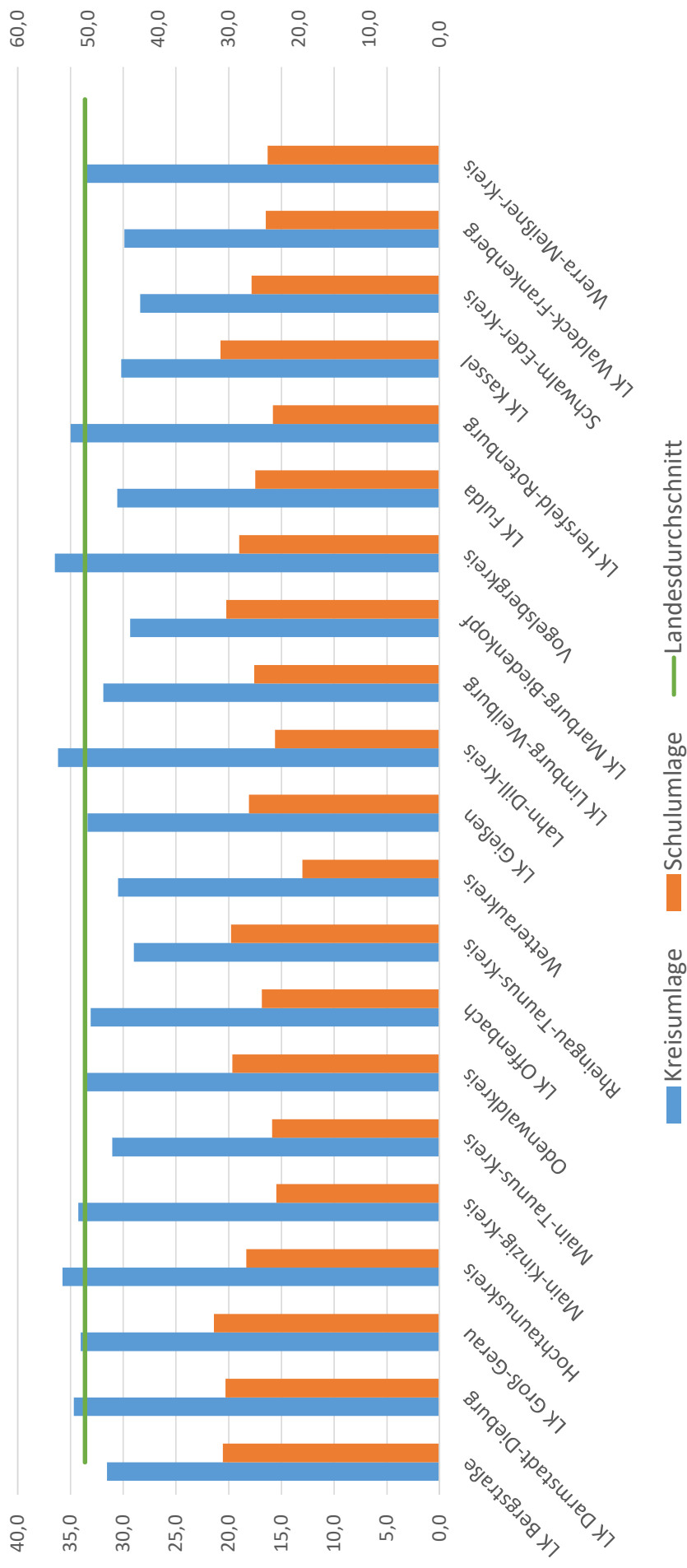
* 2016-2022 gemäß der endgültigen Festsetzungen; 2023 gemäß der Planungsdaten

3.4 Kreis- und Schulumlage - § 50 HFAG

Funktionen	<ul style="list-style-type: none">• Deckung des bestehenden Umlagebedarfs zur Erfüllung der dem Kreis zugewiesenen Aufgaben. (fiskalisch)• Anpassung der Einnahmenverteilung an die Ausgabenverteilung zwischen Landkreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden. (distributiv)
Umlageschuldner	Kreisangehörige Gemeinden
Umlagegrundlage	Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung / - Solidaritätsumlage → Reduzierung für Sonderstatusstädte auf 56,6 Prozent
Umlagesatz	Wird vom jeweiligen Landkreis festgelegt.
Verwendung des Umlageaufkommens	Kreishaushalt

3.4 Kreis- und Schulumlage - § 50 HFAG

Hebesätze* der Kreis- und Schulumlage im Jahr 2022 in Prozent



* Reduzierte Hebesätze für die Sonderstatusstädte.

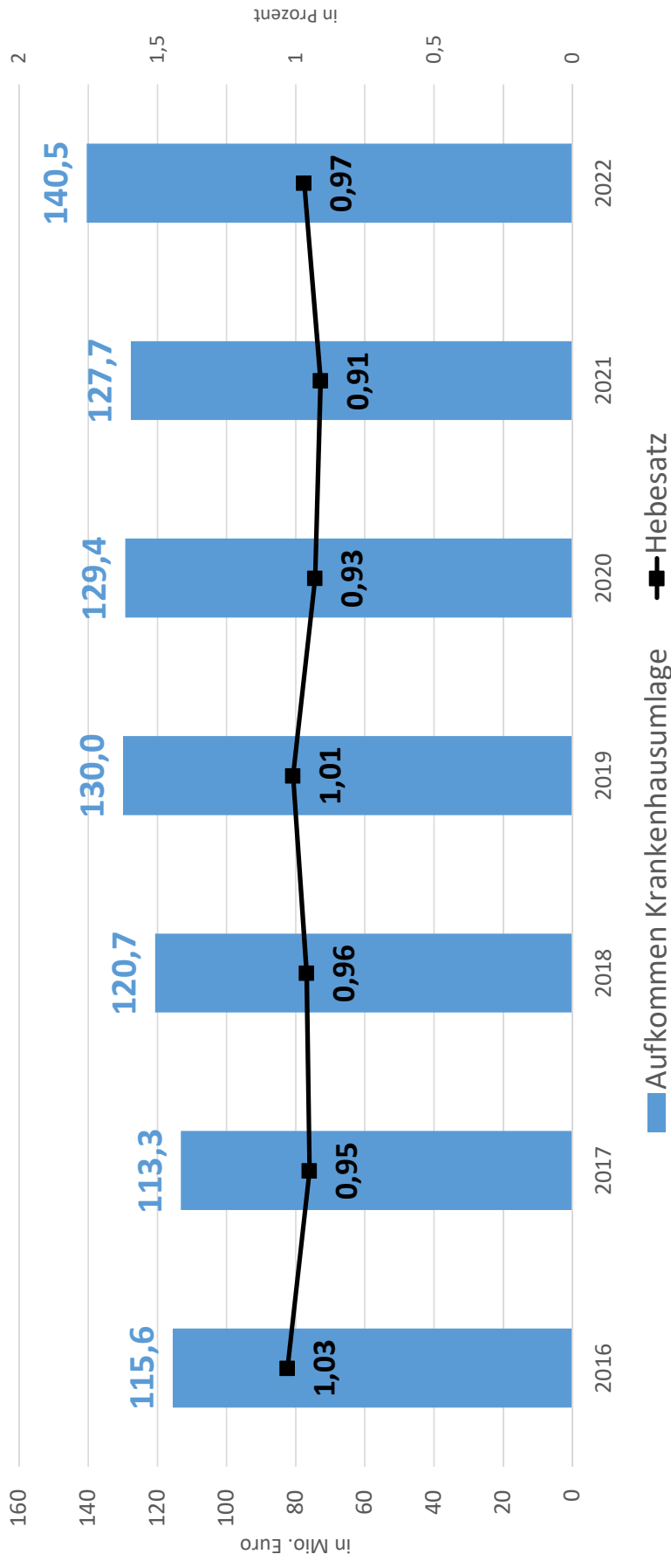
3.5 Krankenhausumlage - § 51 HFAG

Funktionen	Beteiligung an den Kosten der Krankenhausfinanzierung (fiskalisch)		
Umlageschuldner	Kreisfreie Städte, Landkreise		
Umlagegrundlage	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Landkreise: Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ Solidaritätsumlage) + Schlüsselzuweisung der LK/ - Solidaritätsumlage</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Kreisfreie Städte: Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ - Solidaritätsumlage)</p> </td> </tr> </table>	<p>Landkreise: Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ Solidaritätsumlage) + Schlüsselzuweisung der LK/ - Solidaritätsumlage</p>	<p>Kreisfreie Städte: Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ - Solidaritätsumlage)</p>
<p>Landkreise: Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ Solidaritätsumlage) + Schlüsselzuweisung der LK/ - Solidaritätsumlage</p>	<p>Kreisfreie Städte: Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ - Solidaritätsumlage)</p>		
Umlagesatz	Je nach Höhe der für das jew. Haushaltsjahr zu erwartenden Auszahlungen.		
Verwendung des Umlageaufkommens	Aufstockung der Finanzausgleichsmasse		

3.5 Krankenhausumlage - § 51 HFAG

Nach § 51 HFAG

→ Abs. 3: „Der Umlagehebesatz ist gerundet auf zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass sich der nach Abs. 1 Satz 1 veranschlagte Betrag ergibt.“

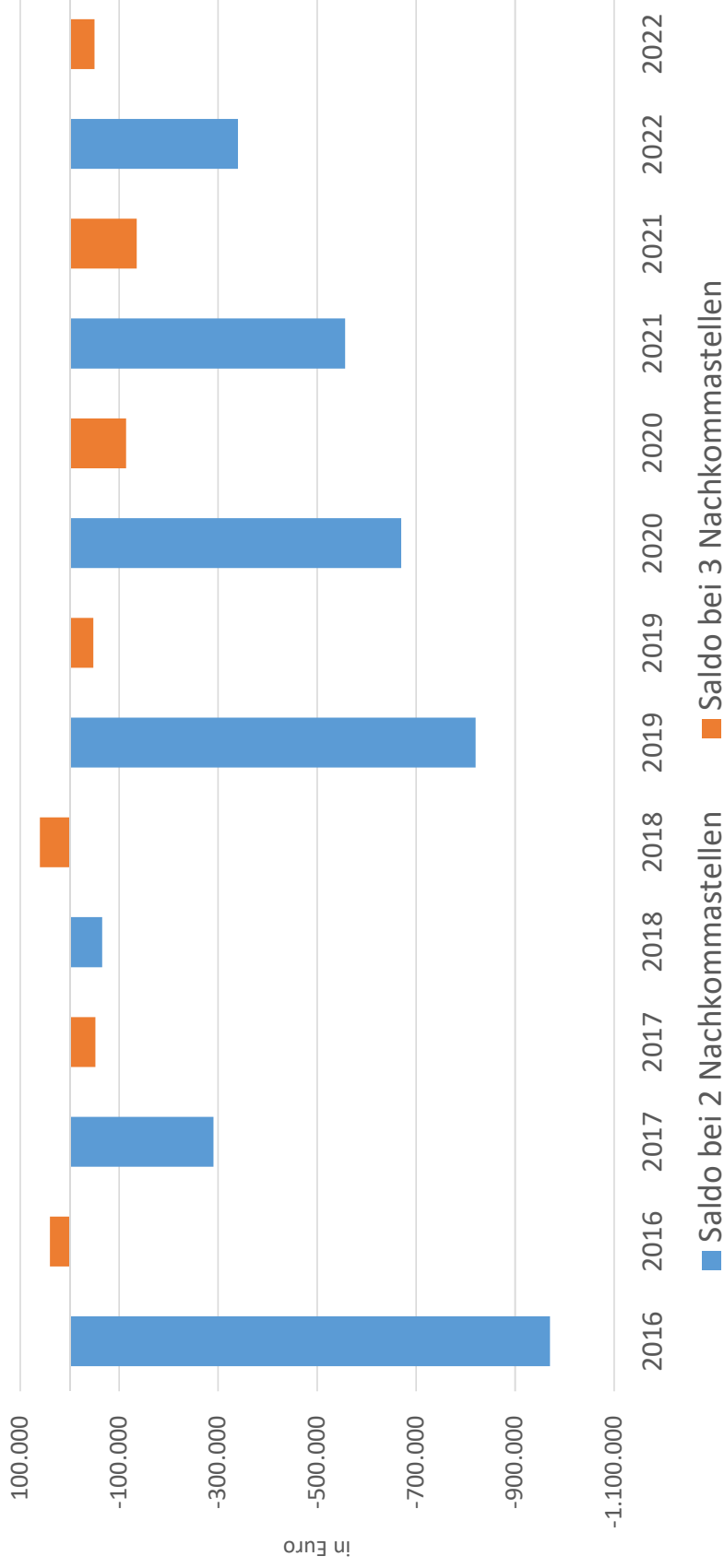


3.5 Krankenhausumlage - § 51 HFAG

Differenzen zwischen zu deckender (veranschlagter) und errechneter Krankenhausumlage:

→ Bei 2 Nachkommastellen: Mindereinnahmen in Höhe von rd. - 3,7 Mio. Euro (2016-2022)

→ Bei 3 Nachkommastellen: Mindereinnahmen hätten nur bei rd. - 300 Tsd. Euro gelegen (2016-2022)



3.6 Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen - § 52 HFAG

LWV erhält vorab aus dem KFA eine Finanzaufweisung

Funktionen	Zum Ausgleich des LWV-Haushalts und von Fehlbeträgen aus dem Vorjahr, § 14 Abs. 2 Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen (fiskalisch).	
Umlageschuldner	Kreisfreie Städte, Landkreise	
Umlagegrundlage	<p>Landkreise: Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ Solidaritätsumlage) + Schlüsselzuweisung des LK/ - Solidaritätsumlage des LK</p>	<p>Kreisfreie Städte: Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung/ - Solidaritätsumlage)</p>
Umlagesatz	Je nach Höhe der jährlich für den Haushaltsausgleich erforderlichen Mittel.	
Verwendung des Umlageaufkommens	Verbandshaushalt	

3.7 Verbandsumlage Metropolregion FrankfurtRheinMain - § 53 HFAG

Funktion	Zum Ausgleich des Verbands-Haushalts und von Fehlbeträgen aus dem Vorjahr, § 18 MetropolG. (fiskalisch)
Umlageschuldner	80 Städte und Gemeinden, § 2 MetropolG + 5 freiwillige Mitglieder
Umlagegrundlage	Je 50 Prozent nach (1) Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (2) Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung /– Solidaritätsumlage
Umlagesatz	Je nach Höhe der jährlich für den Haushaltsausgleich erforderlichen Mittel. 2022: <ul style="list-style-type: none"> • 3,39 Euro/ je EW • 1,338 ‰ der Umlagegrundlage (2)
Verwendung des Umlageaufkommens	Verbandshaushalt

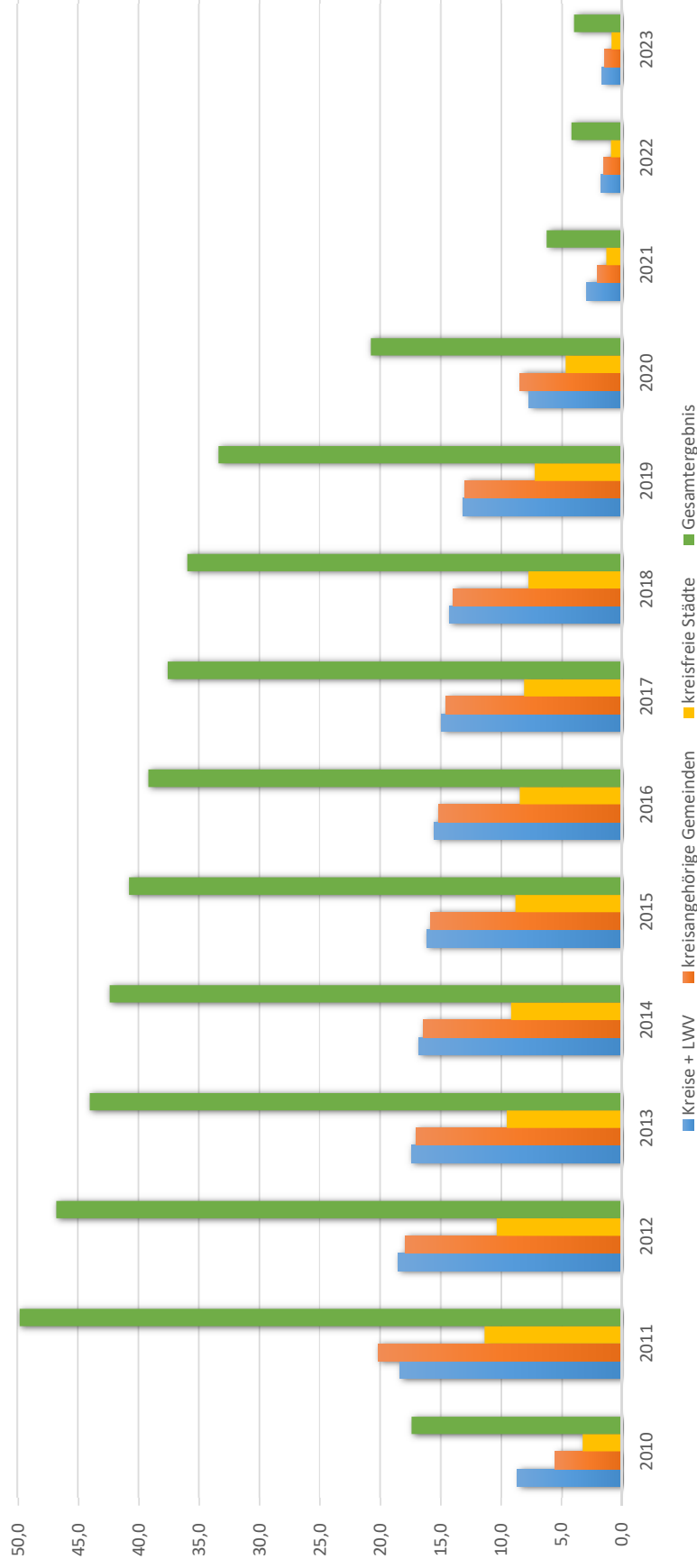
3.8 Zinsdienstumlage - § 55 HFAG

Funktionen	(Zinsdienst-) Finanzierung des Sonderinvestitionsprogramms (fiskalisch)
Umlageschuldner	416 Kreisangehörige Gemeinden*, 5 kreisfreie Städte, 21 Landkreise, LWV
Umlagebetrag	<ul style="list-style-type: none">• Höhe der individuellen Zinslast• Ändern sich je nach Höhe der Darlehenszinsen
Verwendung des Umlageaufkommens	Finanzausgleichsmasse

* Bad Vilbel hat seine Zinslasten im Jahr 2020 bereits beglichen

3.8 Zinsdienstumlage - § 55 HFAG

SIP Zinsdienstumlage 2010 bis 2023 in Mio. Euro



* Quelle: WI-Bank; Die Anzahl der Kommunen hat sich durch die Gemeindefusionen Oberzent und Wesertal verändert. Die Eingliederung von der Gemeinde Bromskirchen in die Gemeinde Allendorf (Eder) zum 01.01.2023 wurde noch nicht berücksichtigt.

4. Kommunale Schwimmsportstätten

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 16. Januar 2023

Zusammenfassung:

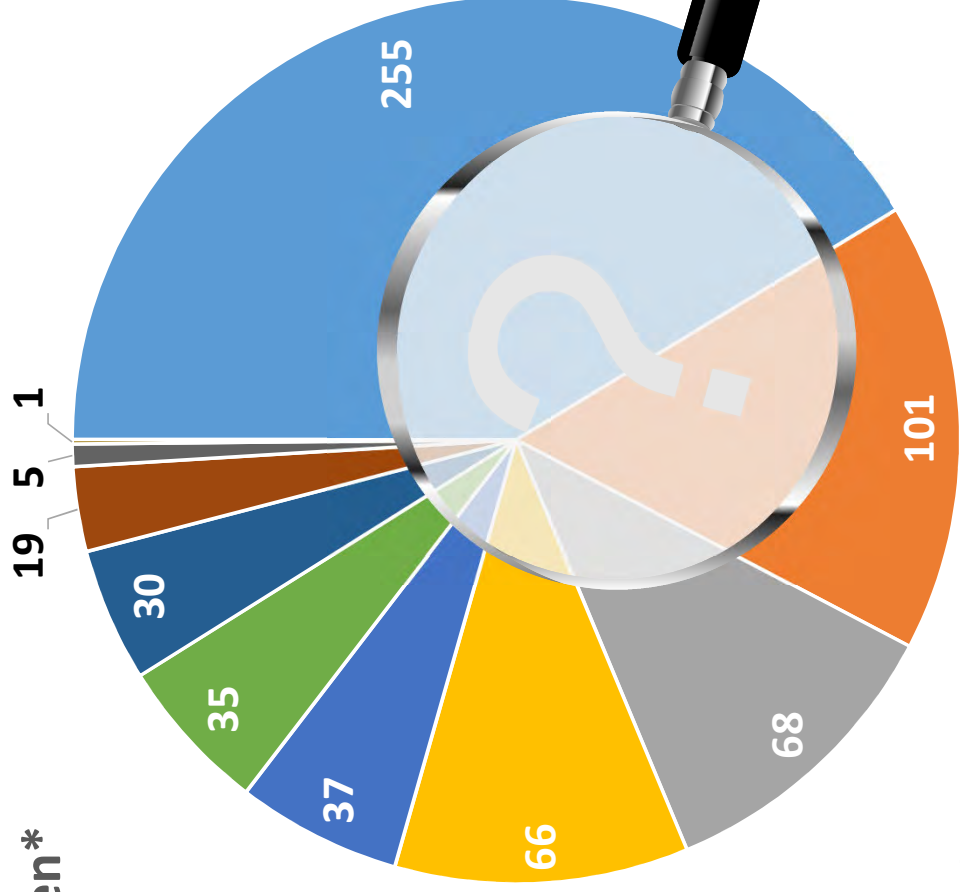
- Nur eine Minderheit der Kommunen unterhält Schwimmsportstätten.
- Die Schwimmsportstätten werden intensiv durch vielfältige Bevölkerungskreise genutzt.
- Die Einzugsbereiche von Schwimmsportstätten decken sich nicht mit den Verwaltungsgrenzen der Kommunen.
- Schwimmsportstätten haben einen hohen Zuschussbedarf.
- Eine Mitfinanzierung durch den jeweiligen Landkreis - etwa für das Schulschwimmen - erfasst nur einen Teil der Defizite.

→ **Die Verbandsgremien des HSGB sprechen sich einstimmig für eine Mitfinanzierung der finanziellen Lasten durch eine Besondere Finanzzuweisung aus. Es wird auf eine gesetzliche Regelung im Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein verwiesen.**

4. Kommunale Schwimmsportstätten

Bäder in Hessen*
(insg. 617)

- Freibad
- Hallenbad
- Naturbad
- Hotelbad
- Klinikbad
- Schulbad
- Kombibad
- Freizeitbad
- sonstiges Bad
- Cabriobad



Sportstättendatenbank HMdIS

- 441 Schwimmbäder gelistet
- Vermutlich kann in diesen Bädern auch Schwimmsport ausgeübt werden.

Welche Bäder werden für den Schulsport genutzt?

* Quelle: www.baederleben.de

4. Kommunale Schwimmsportstätten

Ausgangslage:

Bäder...

- können Schwimmunterricht im Rahmen des Schulsports gewährleisten
- werden nicht nur von den Einwohnern der Standortkommune genutzt
- verursachen aufgrund hoher Betriebskosten i.d.R. einen hohen Zuschussbedarf

Finanzierung:

Zuschussbedarfe können gedeckt werden durch...

- eigene allg. Deckungsmittel der Standortkommune
- Zuweisungen durch den Kreis (über die Schulumlage und/oder Kreisausgleichsstock)
- Zuweisungen (Umlage?) durch umliegende (mitnutzende) Kommunen

4. Kommunale Schwimmsportstätten

Grundsätzliches zum KFA:

- Von der Schlüsselmasse profitieren insbesondere Kommunen mit geringer Steuerkraft.
- Die Verteilung der Schlüsselmasse berücksichtigt höhere Aufgabenintensität (durch Höhergewichtung der Einwohner).
- Eine Erhöhung der Besonderen Finanzzuweisungen mindert die Schlüsselmasse.

Offene Fragen (Auswahl):

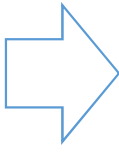
- Warum sollten Bäder im KFA berücksichtigt werden (in Abgrenzung zu anderen öffentlichen Einrichtungen mit ggf. überörtlicher Bedeutung)?
- Welche Bäder sollten berücksichtigt werden?
- Anhand welcher Kriterien/Daten sollten Mittel verteilt werden? Liegen diese Daten vor oder bedarf es einer neuen Datenerhebung?
- Wie hoch müssten die individuellen Beträge (aus dem KFA) ausfallen (auch im Sinne eines angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses)?
- Welcher Gesamtbetrag (aus dem KFA) wäre erforderlich?



4. Kommunale Schwimmsportstätten

Flächenländervergleich:

Berücksichtigung von Schwimmsportstätten im KFA	JA ✓	NEIN ✗
	1	12

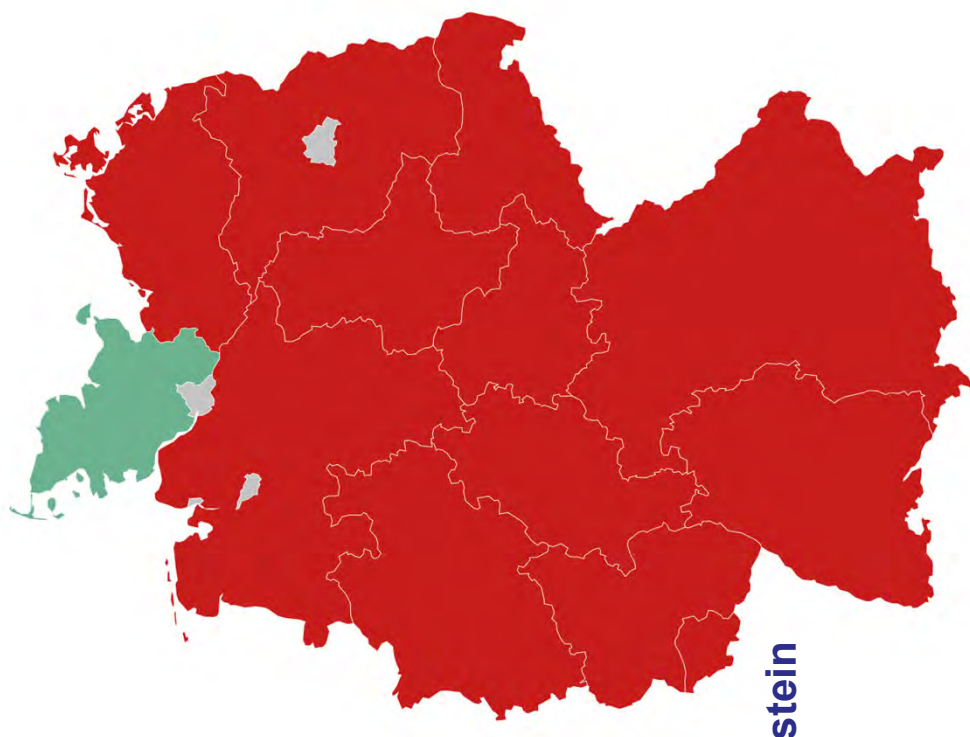


Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

§ 24 Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten

→ 7,5 Mio. Euro

→ Für Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die Träger einer kommunalen Schwimmsportstätte in Form eines Hallenbades, Lehrschwimmbeckens oder Freibades sind, in der Schwimmunterricht angeboten wird.



5. Verschiedenes

Termine für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
30. Januar 2023	Solidaritätsumlage / Kreis- und Schulumlage / Krankenhausumlage / LWV-Umlage / Heimatumlage / Zinsdienstumlage / Schwimmsportstätten
9. März 2023	Nivellierungshebesätze / Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung) / Gemeindefinanzbericht 2023
11. Mai 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
Juli/August 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionsausweisungen / Finanzausweisung LWV
August/September 2023	Landesausgleichsstock / Heilkurortausweisung
November/Dezember 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen / Verwaltungsverfahren

5. Verschiedenes

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

10. Sitzung der Arbeitsgruppe am 8. März 2023

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 30. Januar 2023
3. Krankenhausumlage (Rechtsgrundlagen und Ermittlung)
4. Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“
5. Nivellierungsbesätze
6. Interkommunale Gewerbegebiete
7. Gebietsänderungen
8. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
9. Verschiedenes

3. Krankenhausumlage (Rechtsgrundlagen und Ermittlung)

Krankenhausumlage 2022

Die Krankenhausumlage wird nach § 30 HKHG aufgrund der für das Haushaltsjahr zu erwartenden Auszahlungen veranschlagt (§ 51 Abs. 1 Satz 1 HFAG).

Nach § 30 HKHG beteiligen sich die Landkreise und kreisfreien Städte an den Kosten der Krankenhausfinanzierung mit einer vom Land zu erhebenden Krankenhausumlage nach Maßgabe des § 51 HFAG. In die Umlage ist, nach Abzug eines Betrages von jährlich 18,4 Millionen Euro, die Hälfte aller Aufwendungen einzubeziehen, die nach den Vorschriften des 8. Teils des HKHG jährlich aufzubringen sind.

Unter den 8. Teil des HKHG fallen folgende Förderungen / Förderprodukte:

FP 34 (§ 24 HKHG):

Förderung weiterer Anlagegüter und pauschaler Ausgleichszahlungen

FP 35 (§ 22 HKHG):

Förderung durch pauschale Mittelzuweisung

FP 37 (§ 25a HKHG a.F.):

Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung

Nicht darunter fallen Maßnahmen nach den Krankenhausstrukturfonds und dem Krankenhauszukunftsfonds (FP 60).

3. Krankenhausumlage (Rechtsgrundlagen und Ermittlung)

Berechnung der Krankenhausumlage für das Haushaltsjahr 2022*

FP 34	6.000.000 €	
FP 35	300.000.000 €	
FP 37	12.000.000 €	
	318.000.000 €	Veranschlagte Gesamtausgaben
Abzug Landesmittel nach § 30 HKHG	- 18.400.000 €	
Abzug Heimatumlage	-18.000.000 €	
	281.600.000 €	Bereinigte Gesamtausgaben
Krankenhausumlage	140.800.000 €	hälftiger Betrag der bereinigten Gesamtausgaben
Krankenhausumlage Landkreise, kreisfreie Städte	140.800.000 €	
Übrige Finanzierungsbestandteile (KFA, Land, Heimatumlage)	177.200.000 €	
	318.000.000 €	Zur Verfügung stehende Mittel

*Quelle: Haushaltsplan 2022, Epl. 17, Kapitel 17 36



Berechnungsmethode der Pauschalförderung der hessischen Plankrankenhäuser

Rechtsgrundlagen für die Pauschalförderung in Hessen

- Krankenhausfinanzierungsreformgesetz – KHRG aus dem Jahr 2009: es wurde in § 10 KHG ein Entwicklungsauftrag zur Reform der Krankenhausfinanzierung definiert:
 - „(1) Für in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommene Krankenhäuser, die Entgelte nach § 17b erhalten, sowie für in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommene psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen nach § 17d Absatz 1 Satz 1 wird eine Investitionsförderung durch leistungsorientierte Investitionspauschalen ermöglicht.
 - (2) Die Vertragsparteien auf Bundesebene nach § 17b Absatz 2 Satz 1 vereinbaren die Grundstrukturen für Investitionsbewertungsrelationen und das Verfahren zu ihrer Ermittlung, insbesondere zur Kalkulation in einer sachgerechten und repräsentativen Auswahl von Krankenhäusern;
- Durch Investitionsbewertungsrelationen wird der investive Aufwand von Krankenhaussfällen quantifiziert. In einem von der InEK GmbH jährlich veröffentlichten Katalog ist für jede DRG der investive Aufwand in Form einer Relation angegeben.
- Einführung der Pauschalförderung der Krankenhäuser in Hessen zum 01.01.2016, § 22 HKHG:
„Die in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 6 sowie § 14a Abs. 2 Satz 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes genannten Tatbestände werden durch feste Beträge (Jahrespauschalen) auf der Grundlage der für die Krankenhäuser jeweils ermittelten Investitionsbewertungsrelationen nach § 10 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes gefördert.“

Ermittlung der Investitionsbewertungsrelationen

- Als Datengrundlage für die Berechnung der Pauschalförderung dienen die **Daten nach § 21 KHEntg** des Vorjahres. Hierbei handelt es sich um fallbezogene Daten der einzelnen Krankenhäuser mit Information über abgerechnete DRG bzw. PEPP.
- Die Krankenhäuser werden über die jeweilige DRG bzw. PEPP mit dem jährlich veröffentlichten **DRG- bzw. PEPP-Katalog der Investitionsbewertungsrelationen** des InEK verknüpft.

Beispiel: Ein Patient bzw. eine Patientin mit der DRG „F41A: Invasive kardiologische Diagnostik bei akutem Myokardinfarkt mit äußerst schweren CC“ und einer Verweildauer von 10 Tagen bekommt über den IBR-Katalog eine Investitionsbewertungsrelation von 1,759 zugeordnet [0,979 Fall-IBR + (10 0,078 Tag-IBR)].*

- Die Summe der **Investitionsbewertungsrelationen eines Krankenhauses** ergibt sich aus der Aufsummierung der fallbezogenen Investitionsbewertungsrelationen.
- Hessische Sonderregel: Nimmt das Krankenhaus an der **Notfallversorgung** teil, werden die Investitionsbewertungsrelationen um 15% erhöht.
- Hessische Sonderregel: Bei **Verbundkrankenhäusern** werden die Investitionsbewertungsrelationen um 10% erhöht.







Ermittlung des krankenhaushausindividuellen Pauschalförderbetrags

- Das für die Pauschalförderung zur Verfügung stehende **Fördervolumen** wird durch die über alle Krankenhäuser aufsummierte Zahl der Investitionsbewertungsrelationen (IBR) dividiert.
- Das Ergebnis ist ein **IBR-Fallwert** in Euro. Dieser wird mit den IBR eines Krankenhauses multipliziert. Es ergibt sich der krankenhaushausindividuelle Pauschalförderbetrag.
- Im **Pauschalförderungsjahr 2022** lag die originäre Summe der IBR bei 1.133.687. Nach Hinzurechnung des 15%-Zuschlags für Notfallkrankenhäuser und des 10%-Zuschlags für Verbundkrankenhäuser erhöhte sich die Summe der IBR auf 1.363.122. Das Fördervolumen 2022 lag nach Abzug von notwendigen Nachzahlungen für Vorjahre und nach Abzug der Mittel, um den Bestandsschutz des Jahres 2020 zu gewährleisten, bei 295.388.458 Euro. Es ergab sich daraus ein IBR-Fallwert in Höhe von **216,70 Euro pro IBR**.

Beispiel: Ein Krankenhaus kommt auf eine IBR-Summe in Höhe von 10.655,896 für insgesamt 12.228 behandelte Fälle. Da das Krankenhaus an der Notfallversorgung (+15%) teilnimmt und den Status eines Verbundkrankenhauses (+10%) hat, erhöht sich die IBR-Summe auf 13.479,708. Durch Multiplikation der IBR-Summe mit dem IBR-Fallwert in Höhe von 216,70 € ergibt sich ein Pauschalförderbetragsbetrag für das Krankenhaus in Höhe von 2.921.052,72 Euro.

4. Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“

- Webex-Meeting am 23. Februar 2023
- Teilnehmer:

 HSGB HESSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND	Hessischer Städte- und Gemeindebund
 HESSISCHER STÄDTETAG	Hessischer Städtetag
 Hessischer Landkreistag	Hessischer Landkreistag
 HESEN	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport <i>Abteilung IV Kommunale Angelegenheiten</i> <i>Abteilung VI Sport</i>
 HESEN	Hessisches Ministerium der Finanzen
 SH Schleswig-Holstein Der echte Norden	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

4. Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“

Informationen aus Schleswig-Holstein

- Einbringung über Landespolitik
- Förderung von Schwimmunterricht / Schwimmsport
- Rd. 175 Schwimmsportstätten berücksichtigt
- Zuweisungen sollen Betriebskosten abmildern
- Zuweisungsbeträge zwischen 20.000 und 150.000 Euro
- Gesamtbetrag (7,5 Mio. Euro) nicht aus Bedarf abgeleitet
- Keinen Informationen über Zuschussbedarfe durch Schwimmbäder
- Keine Informationen über Wirksamkeit
- Zuweisungen auch für steuerstarke Kommunen

Für
weiterführende
Erörterung:

**Welche
Informationen
benötigen wir
noch?**

**Wie erhalten wir
diese?**

Informationen aus Hessen

- Zuweisung sollte „kein Tropfen auf dem heißen Stein“ sein
- Unklar ist, welcher Zuschussbedarf durch Schwimmsportstätten entsteht
- Umfangreiches Datenmaterial in Sportstättendatenbank des HMdIS (Daten zu 380 Kommunen eingepflegt)
- Datenabfrage unter den Kommunen über KSpV grds. möglich
- Welches Ziel wird verfolgt?
- Auch die Wirksamkeit sollte berücksichtigt werden
- Ziel nicht aus den Augen verlieren, KFA nicht weiter zu verkomplizieren

4. Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“



The screenshot shows a search interface for swimming pools in Hesse, Germany. The interface includes a map of Hesse with numbered markers (1-49) indicating the number of swimming pools in each administrative district. The search results are displayed in a list format, showing the name of the swimming pool, the number of results, and the location. A magnifying glass highlights the search result 'Aeskulap Terme' with 464 results, located at Rheingauer Str. 6538 Schlangenbad. The search criteria are 'Schwimmsport' and 'Schwimmsportstätte'. The search results are sorted by 'Schwimmsportstätte'.

SUCHBEGRIFF
Sportart, Name, Sportsstätte etc. suchen

ORT
5 UMKREIS IN KM

PLZ / Ort

Schwimmsport Schwimmsportstätte

SUCHERGEBNISSE 464

Aeskulap Terme
Rheingauer Str. 6538 Schlangenbad
SCHWIMMSPORTSTÄTTE

Alexanderbad
Wiesenweg 64711 Erbach
SCHWIMMSPORTSTÄTTE

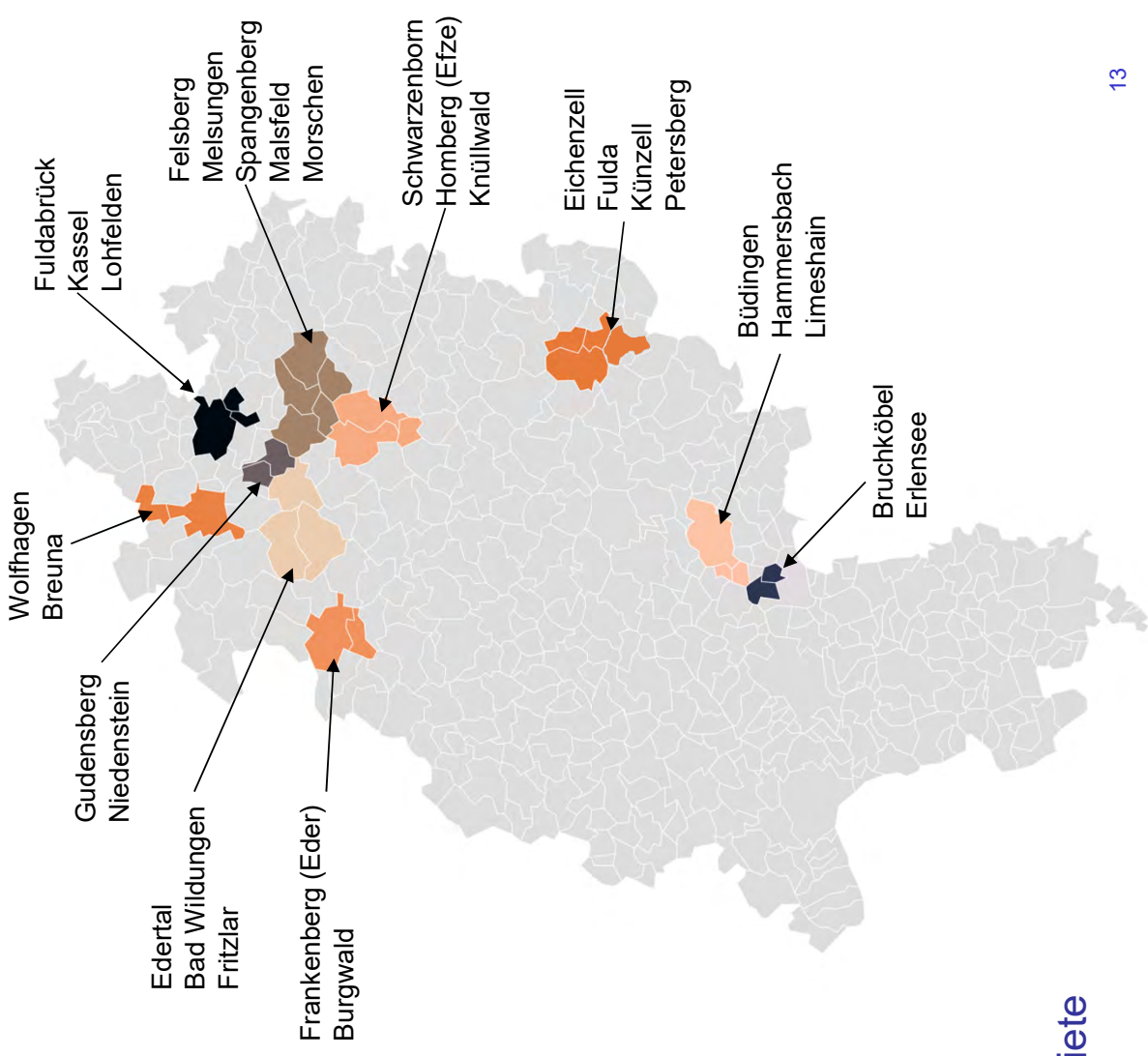
5. Nivellierungshebesätze

Der Tagesordnungspunkt konnte aus Zeitgründen nicht erörtert werden.
→ Das Thema wird in einer der folgenden AG-Sitzungen besprochen.

6. Interkommunale Gewerbegebiete

Überblick:

- Regelung im HFAG seit dem 1. Januar 1996
- aktuelle Regelungen:
 - § 21 Abs. 3 HFAG bzw. § 27 Abs. 3 HFAG
 - § 21 Abs. 1 – 8 HFAGDV
- im KFA 2023:
 - Berücksichtigung von 10 interkommunalen Gewerbegebieten
 - Beteiligung von 29 Städte und Gemeinden
- Regionale Verteilung:
 - Regierungsbezirk Kassel: 8 Gewerbegebiete
 - Regierungsbezirk Darmstadt: 2 Gewerbegebiete



6. Interkommunale Gewerbegebiete

Allgemeines:

- Zusammenschluss von mindestens zwei oder mehr Städten und Gemeinden, die ein gemeinsames Gewerbegebiet betreiben
 - Gemeinsame Erschließung eines Gewerbegebiets kann zweckmäßig sein durch:
 - gemeinsame Kostentragung,
 - Beteiligung aller mitwirkenden Kommunen an den Einnahmen,
 - ermöglichte Kostenreduzierungen durch Synergieeffekte,
 - gemeinsame Zielverfolgung.
- Folgende Steuern und Umlagen können berücksichtigt werden: Grundsteuern, Gewerbesteuer, Gewerbesteuerumlage, Heimatumlage
- Verbandssatzung oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung erforderlich (Regelung z.B. der Aufteilung des Steueraufkommens)
- im KFA: keine Berücksichtigung der Steuereinnahmen gemäß Statistik, sondern Berücksichtigung der tatsächlich vorhandenen Einnahmen nach der Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen.

6. Interkommunale Gewerbegebiete

Unterschiedliche Fallkonstellationen (am Beispiel von zwei Kommunen):



- Kommune A ist die steuererhebende Kommune, da das Gewerbegebiet in ihrer Gemarkung liegt.
- Kommune A erhebt die Steuern auf Basis der eigenen Hebesätze und ist für Abführung der Umlagen und statistische Meldung des Aufkommens zuständig.
- Kommune B erhält anteiliges Steueraufkommen von Kommune A gemäß Vereinbarung/Satzung.
- Kommunen A und B sind beide steuererhebend, da das Gewerbegebiet in beiden Gemarkungen liegt.
- Erhebung der Steuern auf Basis der jeweiligen Hebesätze der Kommunen. Beide Kommunen sind für Abführung der Umlagen und statistische Meldung des Aufkommens verantwortlich.
- ggf. Umverteilung des Steueraufkommens gemäß Vereinbarung/Satzung.

6. Interkommunale Gewerbegebiete

Aktuelle Situation im KFA 2023:

Interkommunales Gewerbegebiet (IKG)	Anzahl beteiligter Kommunen	Anzahl der steuererhebenden Kommunen	Aufteilung des Steueraufkommens in %
IKG 1	2	1	75 – 25
IKG 2	2	1	80 – 20
IKG 3	2	1	80 – 20
IKG 4	2	2	70 – 30
IKG 5	3	1	33,33 – 33,33 – 33,33
IKG 6	3	1	60 – 30 – 10
IKG 7	3	3	33,33 – 33,33 – 33,33
IKG 8	3	3	35,74 – 32,19 – 32,07
IKG 9	4	1	25 – 25 – 25 – 25
IKG 10	5	1	33,33 – 27,78 – 16,67 – 11,11 – 11,11

→ Wirkung im KFA: Höhe der umverteilten Schlüsselzuweisungen liegt bei etwa $\frac{3}{4}$ der Kommunen im unteren einstelligen Prozentbereich

6. Interkommunale Gewerbegebiete

Was spricht für und was gegen eine Fortführung der Regelung?



Pros

1 Ausgleich über KFA

kein zusätzlicher Ausgleich zwischen betroffenen Kommunen erforderlich



Cons



1 Wenige Kommunen

Regelung wird nur von wenigen Kommunen in Anspruch genommen

2 Höherer Verwaltungsaufwand

Es entsteht ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für Land und Kommunen

3 Manueller Eingriff

Statistische Daten werden manuell anhand von Meldungen der Kommunen korrigiert (keine Qualitätskontrolle)

7. Gebietsänderungen

Der Tagesordnungspunkt konnte aus Zeitgründen nicht erörtert werden.
→ Das Thema wird in einer der folgenden AG-Sitzungen besprochen.

8. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Der Tagesordnungspunkt konnte aus Zeitgründen nicht erörtert werden.
→ Das Thema wird in einer der folgenden AG-Sitzungen besprochen.

9. Verschiedenes

- Aktueller Sachstand zur Vergabe der Gutachterfähigkeit
- Weitere Themen?

9. Verschiedenes

Termine für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
30. Januar 2023	Solidaritätsumlage / Kreis- und Schulumlage / Krankenhausumlage / LWV-Umlage / Heimatumlage / Zinsdienstumlage / Schwimmsportstätten
8. März 2023	Nivellierungshebesätze / Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
11. Mai 2023 (alt)	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte / Gemeindefinanzbericht 2023
Juli/August 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionsausweisungen / Finanzausweisung LWV
August/September 2023	Landesausgleichsstock / Heilkurortausweisung
November/Dezember 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen / Verwaltungsverfahren

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

11. Sitzung der Arbeitsgruppe am 2. Mai 2023

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. März 2023
3. Vorstellung des Gutachterteams
4. Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
5. Nivellierungshebesätze
6. Gemeindefinanzbericht
7. Verschiedenes

3. Vorstellung des Gutachterteams



Prof. Dr. Thomas Lenk

Institutsdirektor des Instituts für
Öffentliche Finanzen und Public
Management der Universität
Leipzig

Inhaber der Professur
Finanzwissenschaft der
Universität Leipzig



Dr. Mario Hesse

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für Öffentliche Finanzen
und Public Management der
Universität Leipzig

Stellv. Geschäftsführer des
Kompetenzzentrums für
kommunale Infrastruktur Sachsen
(KOMKIS)



Dr. Tim Starke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für Öffentliche Finanzen
und Public Management der
Universität Leipzig

4. Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte

Status Quo: Wie werden die Sonderstatusstädte im KFA berücksichtigt?

Sonderstatusstädte: Einwohnerveredelung im Hauptansatz → 158 Prozent (§ 19 Nr. 4 HFAG)

Landkreise:

- Einwohner der Sonderstatusstädte werden im **Hauptansatz nur mit 75 Prozent** berücksichtigt (§ 31 S. 2 HFAG)
→ Übergangsregelung § 65 HFAG!
- **Umlagegrundlagen** Kreisumlage: **Ermäßigung auf 56,5 Prozent** (§ 50 Abs. 2 S. 2 HFAG)
→ Verzerrungen und asymmetrische Effekte durch Steuerkraftanstieg bei kreisangehörigen Gemeinden
möglich: „**BioNTech-Effekt**“
→ Mehrausgaben (LWV- und Krankenhausumlage) und Mindereinnahmen (Schlüsselzuweisungen) des Kreises übersteigen die Mehreinnahmen bei der Kreisumlage.
- **Kreisumlagesätze: übergangsweise** Beibehaltung von Hebesatzdifferenzen im Kreisgebiet und damit weiterhin **höhere Hebesätze für Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft** (§ 67 Abs. 1 HFAG)
→ 2018: Vereinbarung zwischen den Sonderstatusstädten mit Schulträgerschaft und der Landesregierung:
 - Ausgleichszahlungen aus dem Landesausgleichsstock (aktuell: 12 Mio. Euro)
 - Fortführung der Zahlungen bis zum Entfall des § 67 Abs. 1 HFAG

4. Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte

Rückblick: Befassung durch die Überörtliche Prüfung Kommunalen Körperschaften in den Jahren 2016/2017



Thema der Prüfung:

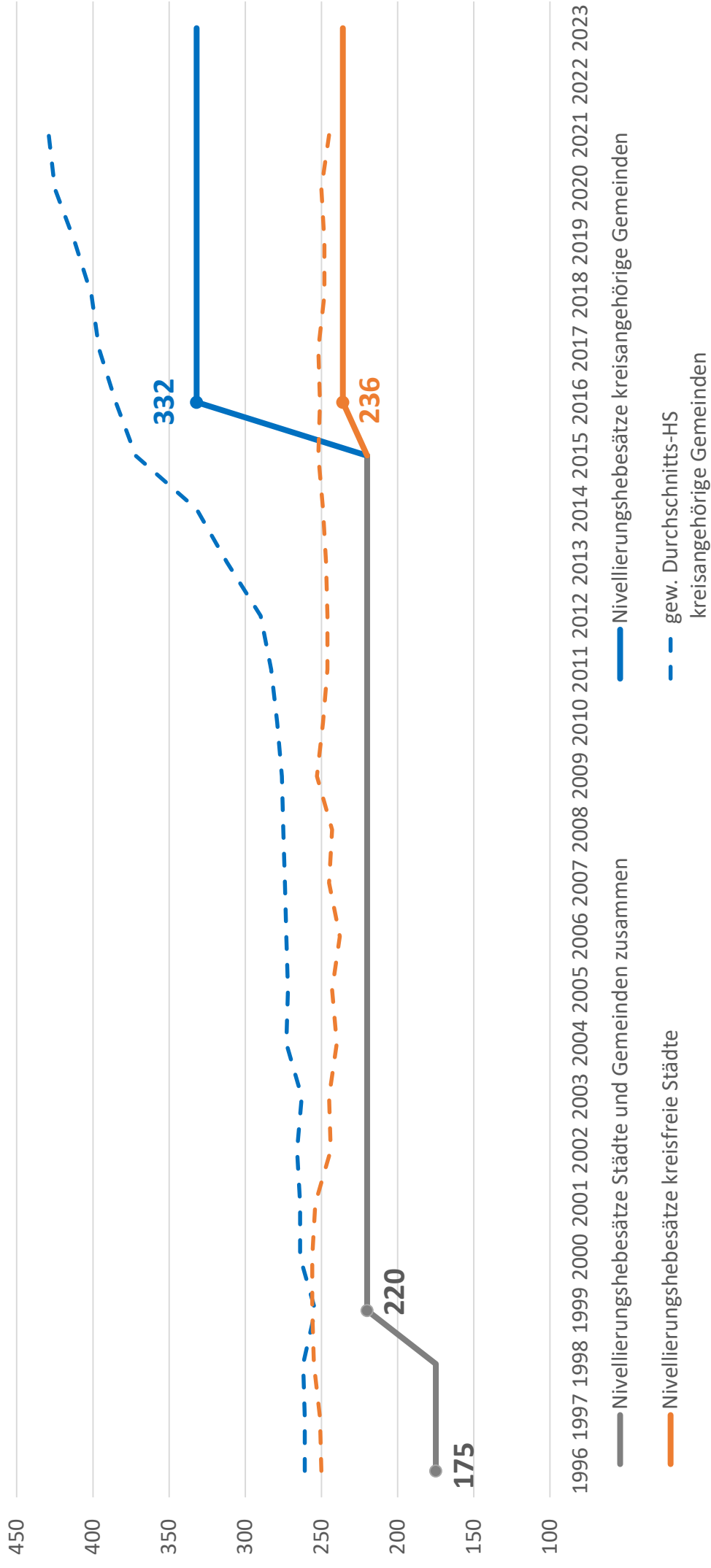
„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“

Ziel der Prüfung war es,

„...die von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommenen kreistypischen Aufgaben sowie die vom Landkreis für die Sonderstatusstädte erbrachten Leistungen monetär zu erfassen und hieraus eine angemessenen Ermäßigungssatz für die Kreisumlage abzuleiten.“

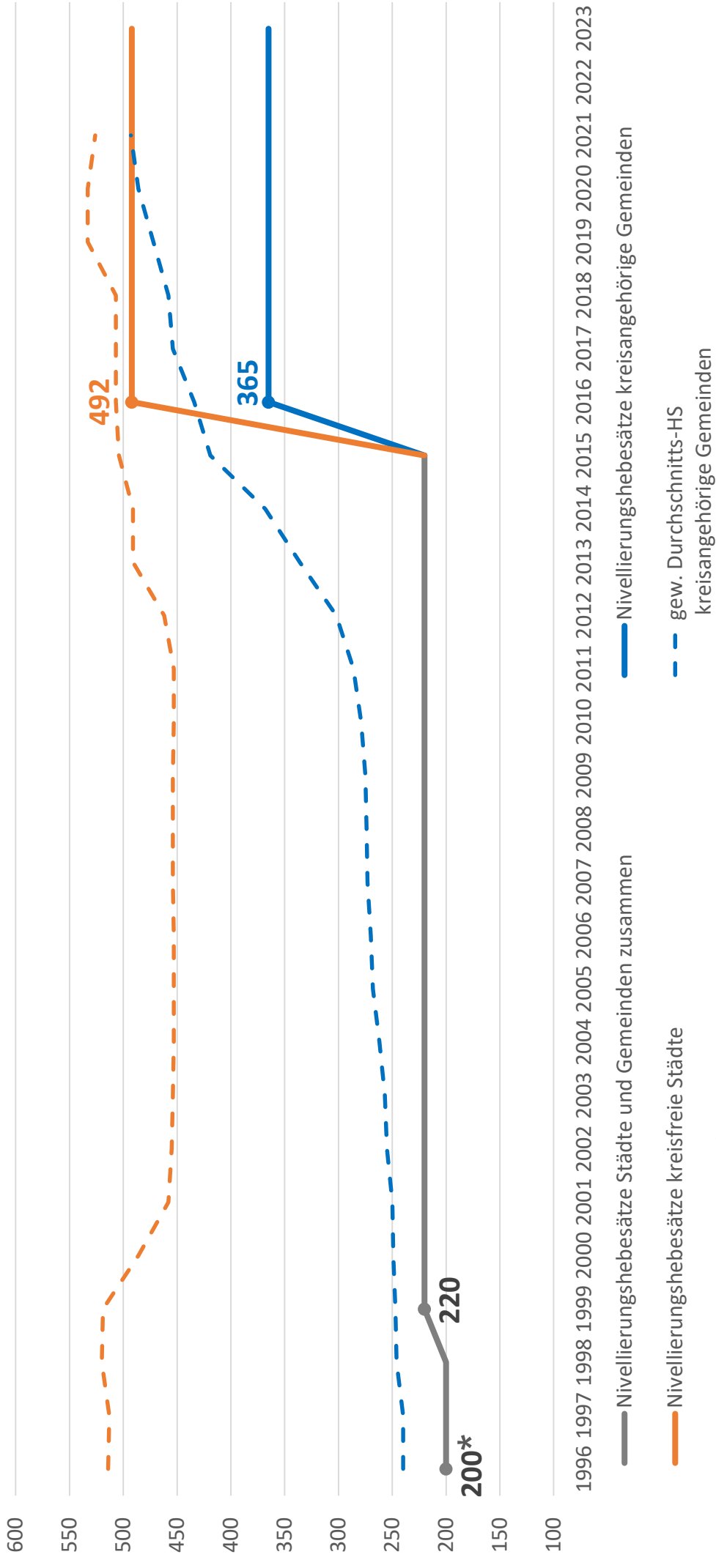
5. Nivellierungshebesätze

Gewogene Durchschnittsbesätze und Nivellierungshebesätze Grundsteuer A



5. Nivellierungshebesätze

Gewogene Durchschnittsbesätze und Nivellierungshebesätze Grundsteuer B

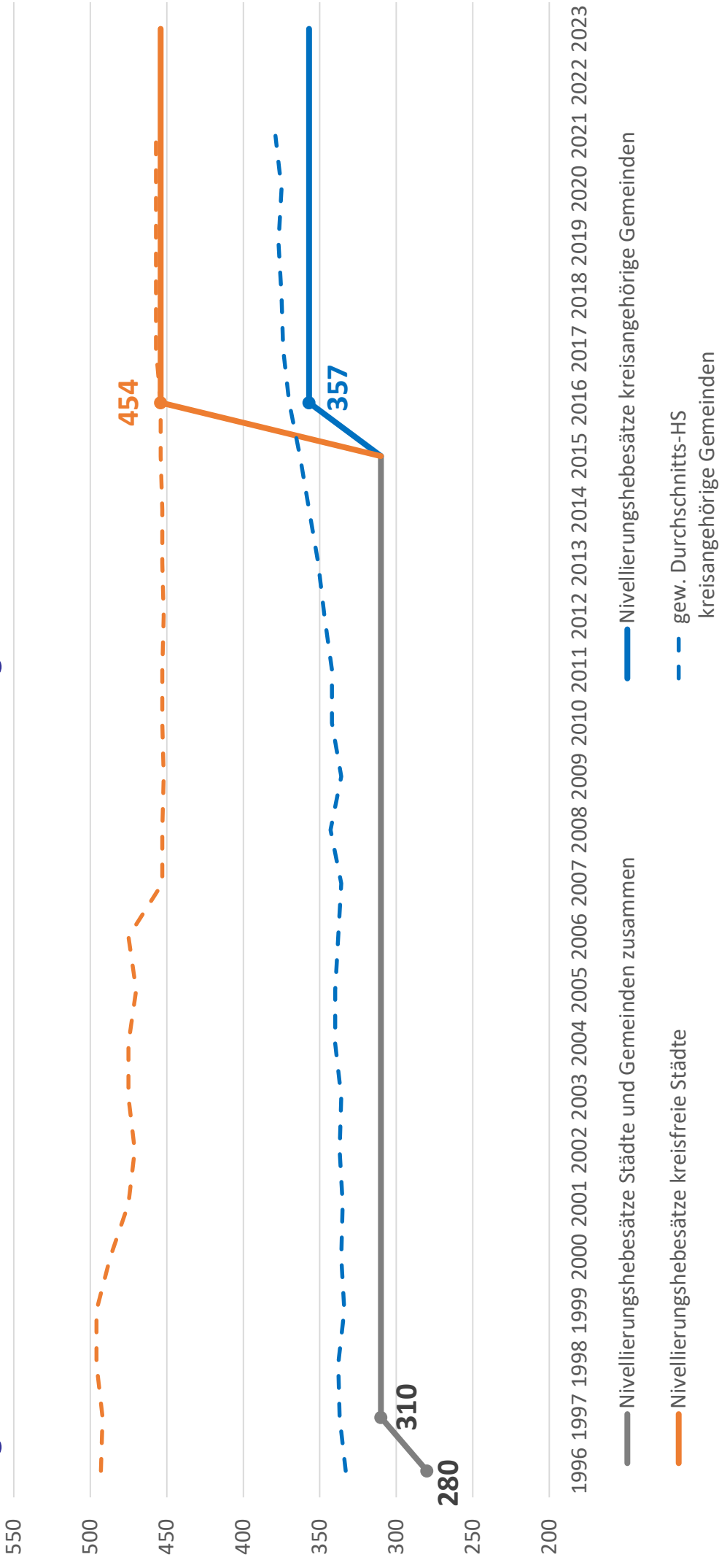


* Die ersten 1 Mio. DM wurden mit 200% angesetzt; alle Beträge darüber mit 260%.

Quelle: Destatis, Realsteuervergleiche 1996-2021

5. Nivellierungshebesätze

Gewogene Durchschnittshebesätze und Nivellierungshebesätze Gewerbesteuer



5. Nivellierungshebesätze

Was passiert bei einer Anhebung der Nivellierungshebesätze?

- entsprechende Steuerkraftzahl und damit **Steuerkraftmesszahl erhöht sich** bei jeder Stadt/Gemeinde der betroffenen kommunalen Gruppe
- Grundbetrag steigt → **Ausgleichsmesszahl steigt** bei jeder Stadt/Gemeinde der betroffenen kommunalen Gruppe
- Umverteilung der Schlüsselzuweisungen → **Städte/Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft profitieren überproportional**
- Steuerkraftreihenfolge = Finanzkraftreihenfolge (→ **keine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge**)
- Umlagegrundlagen der Kreis- und Schulumlage steigen → c. p. **Reduzierung der Umlagesätze**

6. Gemeindefinanzbericht

Rückblick:

- Einführung des § 74 HFAG mit Verabschiedung des HFAG-Änderungsgesetzes vom 3. Februar 2021
 - fortlaufende Beobachtung der finanziellen Situation der Kommunen
 - Zusammenfassung der Beobachtungsergebnisse (Gemeindefinanzbericht)
 - Erkenntnisse und etwaige Handlungsvorschläge des Berichts fließen in die Beratungen zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs (siehe Gesetzesbegründung)
 - grds. jährlicher Bericht; wird dem Landtag zur Kenntnisnahme vorgelegt
 - erstmalige Erstellung im Jahr 2022 zum Doppelhaushalt 2023/2024 (siehe Gesetzesbegründung)
- Gemeindefinanzbericht 2022
 - Die Landesregierung hat am 28. September 2022 den Gemeindefinanzbericht 2022 beschlossen und dem Hessischen Landtag zur Kenntnis vorgelegt (Drucksache 20/9298).
 - Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände im Haushaltsausschuss am 9. November 2022
 - Kenntnisnahme durch Landtag in der Plenarsitzung am 7. Dezember 2022

Ausblick:

- wegen des Doppelhaushaltes 2023/2024 entfällt Bericht im Jahr 2023
- nächster Bericht im Jahr 2024 zum Haushaltsplanentwurf 2025

6. Gemeindefinanzbericht

Vorschläge der KSpV zur Ergänzung / Weiterentwicklung des Gemeindefinanzberichts gemäß den Stellungnahmen zum Gemeindefinanzbericht 2022 (Ausschussvorlage HHA 20/59)

Nr. Vorschläge der KSpV

Verband

1.	Harmonisierung der Datenlieferung (HSL, HMdIS – KommunalData; HMdF)	HStT, S. 4
2.	Die Investitionstätigkeit mit der Entwicklung der Finanzierungsquellen in Verbindung zu setzen; eine Verbindung zu Zuweisungen und Zuschüssen sowie Kreditaufnahmen wäre sinnvoll.	HStT, S. 11
3.	Die absoluten Euro-Beträge für die Investitionstätigkeit als Ergänzung grafisch aufbereiten.	HStT, S. 11
4.	Nicht nur der absolute Stand der Investitionskredite, sondern auch das Verhältnis von Vermögen und Schulden darstellen.	HStT, S. 12
5.	Bereinigte Ausgaben: Nachrichtliche Darstellung der Verhältnisse einschließlich ausgelagerter Einheiten aufnehmen.	HStT, S. 60/61
6.	Betrachtung des Kommunalisierungsgrades einschließlich ausgelagerter Einheiten (Stichwort: unvollständiges Bild der kommunalen Investitionstätigkeit, da viele Investitionen auch durch Extrahaushalte getätigt werden)	HStT, S. 61
7.	Ergänzung um zentrale Ausgabenpositionen nach kommunalen Gruppen (z.B. Kinderbetreuung, Sozialausgaben)	HStT, S. 64

7. Verschiedenes

Termine für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
30. Januar 2023	Solidaritätsumlage / Kreis- und Schulumlage / Krankenhausumlage / LWV-Umlage / Heimatumlage / Zinsdienstumlage / Schwimmsportstätten
8. März 2023	Krankenhausumlage (Fortsetzung) / Schwimmsportstätten (Fortsetzung) Interkommunale Gewerbegebiete
2. Mai 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte / Nivellierungshebesätze / Gemeindefinanzbericht
29. Juni 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionszuweisungen / Finanzausweisung LWV / Zeitplanung Evaluation
4. Oktober 2023	Landesausgleichsstock / Heilkurortezuweisung / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung) / Gebietsänderungen
9. November 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen / Verwaltungsverfahren

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

12. Sitzung der Arbeitsgruppe am 6. Juli 2023

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023**
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. **Besondere Finanzausweisungen**
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. Verschiedenes

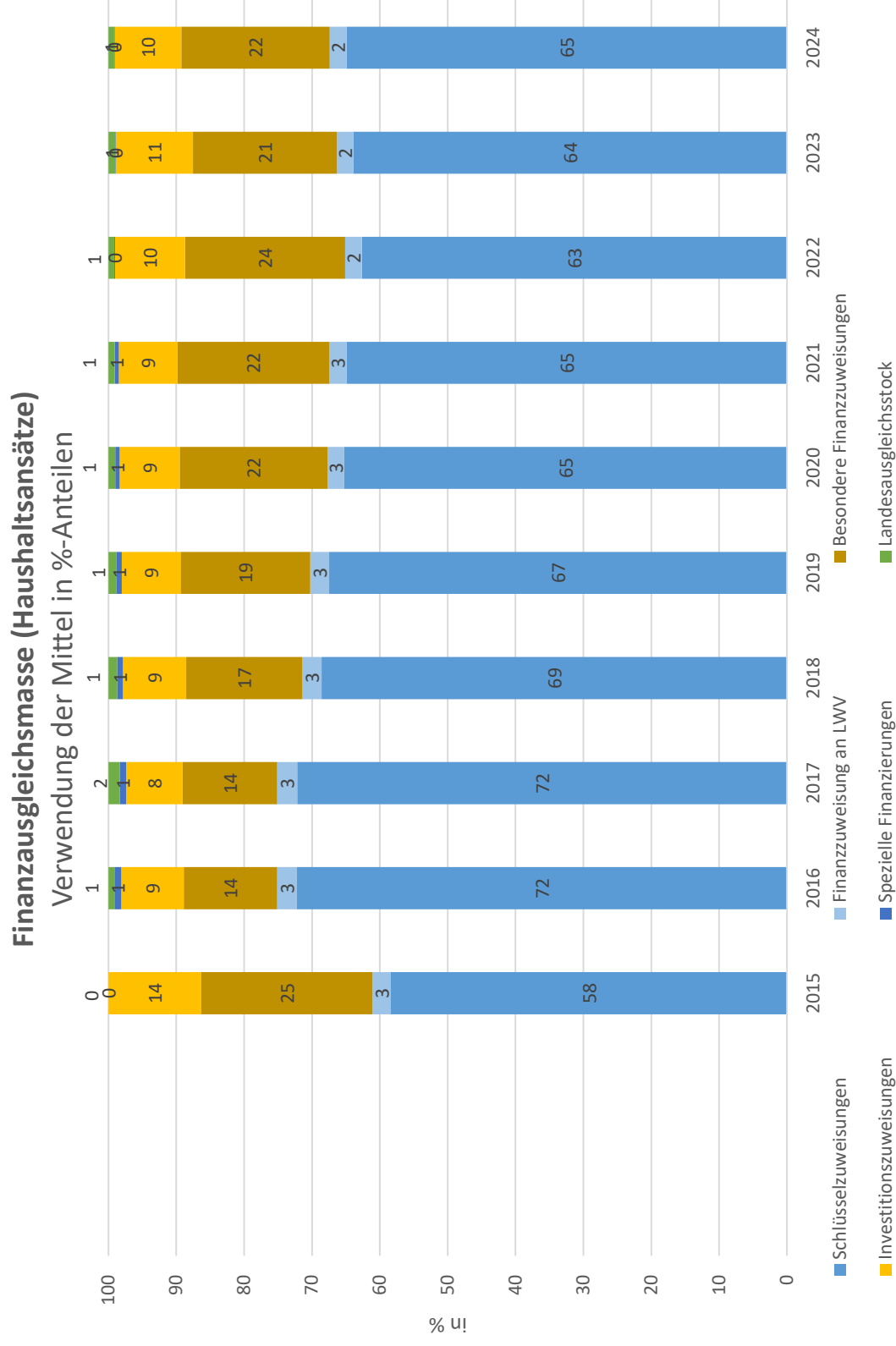
3. Besondere Finanzausweisungen §§ 36 bis 44 HFAG

Finanzausgleichsmasse (Haushaltsansätze)

Verwendung der Mittel in Mio. Euro



3. Besondere Finanzzuweisungen §§ 36 bis 44 HFAG



3. Besondere Finanzausweisungen

§§ 36 bis 44 HFAG

- Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG)
- Zuweisungen zu den Auszahlungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (§ 38 HFAG)
- Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (§ 39 HFAG)
- Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (§ 40 HFAG)
- Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater (§ 41 HFAG)
- Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG)
- Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (§ 43 HFAG)
- Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten (§ 44a HFAG)
- Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen (§ 44b HFAG)
- nicht Gegenstand der heutigen Sitzung
 - Zuweisungen für Belastungen der Heilkurorte (§ 44 HFAG)

Allgemeine Grundsätze

§ 36 HFAG

Zum Ausgleich besonderer Belastungen können Gemeinden und Landkreise für das Ausgleichsjahr, in der Regel finanzkraftunabhängig, Besondere Finanzzuweisungen nach Maßgabe der §§ 37 bis 44b HFAG gewährt werden.

Sie sind im Haushalt des jeweiligen Empfängers zweckgebunden zu vereinnahmen und zu verwenden.

Teilweise fließen die Besonderen Finanzzuweisungen unmittelbar an kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte.

Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (HKM) § 37 HFAG

Die Zuweisungen dienen der Sicherstellung von Betreuungsangeboten an Grundschulen, an den Grundstufen der Gesamtschulen mit Förderschwerpunkt Lernen sowie an den Schulen mit Förderschwerpunkt Sprachheilfeförderung außerhalb regulärer Schulstunden in der Verantwortlichkeit der Schulträger.

Die geförderten 32 Schulträger können die ihnen zufließenden Pauschalbeträge eigenverantwortlich für die Schulen konzentriert einsetzen, in denen tatsächlich eine entsprechende Betreuung angeboten wird. Davon betroffen sind 1.148 Grundschulen, davon 383 Schulen, die am „Pakt für den Nachmittag“ bzw. am „Pakt für den Ganzttag“ teilnehmen sowie für 87 Förderschulen, davon 12 Schulen, die am „Pakt für den Nachmittag“ teilnehmen.

Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (HKM) § 37 HFAG

Die Fördermittel belaufen sich auf jährlich 6,57 Mio. Euro. Die Finanzierung aus den KFA-Mitteln ist ein wichtiger Baustein in der Betreuungssituation an Hessens Schulen und bekommt mit Blick auf den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 eine zunehmend tragende Rolle.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
<i>betr. Grundschulen - Schulträgerprogramm: Zuweisungen an Schulträger</i>	6,57	6,57	5,79	5,69	5,46	5,28	4,97	4,69	4,49	4,29
<i>Pakt für den Nachmittag / für den Ganztag: Abführung an den Epl. 04 (Kap. 04 59)</i>	-	-	0,78	0,88	1,11	1,29	1,60	1,88	2,08	2,28

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Die Zuweisungen an die Schulträgerkommunen erfolgen anhand der teilnehmenden Grundschulen mit 5.112 Euro je teilnehmender Grundschule.

Zuweisungen für Kinder- und Jugenderholung (HMSI) § 38 HFAG

Gemeinden und Landkreise können Finanzzuweisungen für Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung, für Projekte der Kinder- und Jugendhilfe und zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen einschließlich wissenschaftlicher Begleitung gewährt werden. Ziel der Förderung ist es, Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien, mit Integrations- und/oder Inklusionsbedarf die Teilnahme an Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung zu ermöglichen.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Zuweisung</i>	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Sie beträgt jährlich 0,25 Mio. Euro.

Zuweisungen für Kinder- und Jugenderholung (HMSI)

§ 38 HFAG

2020 erfolgte eine Prüfung der Zuweisungen für Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung bei Kap. 1732 P 027 durch den Hessischen Rechnungshof (HRH).

Der HRH kommt in seiner Prüfungsmitteilung vom 20.01.2021 zu dem Ergebnis, dass das Förderverfahren aufwändig und kostenintensiv ist und die Verfahrenskosten in keinem geeigneten Verhältnis zur Höhe der Fördersummen stehen. Der Rechnungshof empfiehlt daher, das Verfahren zu vereinfachen und so Kosten einzusparen.

Folge: Anpassung der Förderrichtlinie wurde in Gang gesetzt.

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

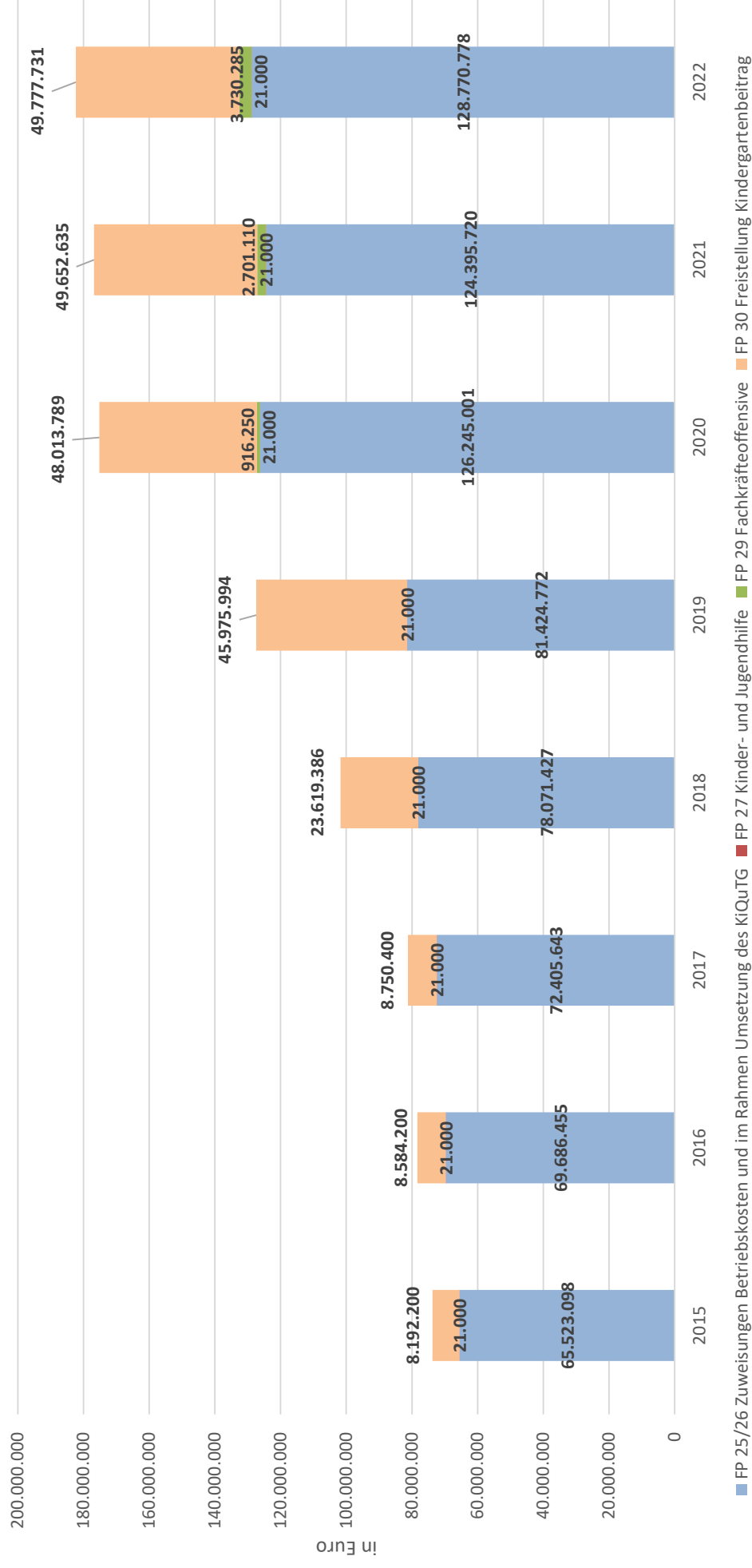
Gemeinden erhalten für die nach den §§ 32 und 32c des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches jährliche Finanzaufwendungen. Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden. Die Zuweisungen nach können abweichend von Abs. 1 Satz 1 auch an nicht kommunale Träger von Tageseinrichtungen geleistet werden.

Hierunter fallen:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Betriebskosten von Tageseinrichtungen und für die Kindertagespflege	362,4	362,4	398,8	464,9	478,9	617,7	653,4	667,3	678,7	692,6
Umsetzung des Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz („Gute Kita-Gesetz“)	-	-	-	-	-	112,1	119,5	119,5	98,0	68,0
Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung	-	-	-	-	-	9,4	9,4	9,4	13,8	18,9
Zuweisungen zu Freistellung vom Kindergartenbeitrag	61,3	61,3	61,3	168,0	310,0	350,0	361,0	369,0	376,0	383,0
insgesamt:	423,7	423,7	460,1	632,9	788,9	1.098,2	1.143,3	1.165,2	1.166,5	1.162,5

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Beispiel: Zuweisungen an die Stadt Frankfurt am Main



Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Betriebskosten:

Unterstützung kommunaler und freier Träger von Kindertageseinrichtungen bei der Aufbringung der Betriebskosten (§ 32 HKJGB).

Zielsetzung:

Über diese Landesförderung nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) sollen Qualitätsanreize gesetzt werden. Ziel dieser gesonderten Förderung ist, das Engagement für die Kinderbetreuung vor Ort zu stärken sowie Anreize für qualitative Entwicklungen zu setzen und damit eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Hessen sicherzustellen.

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Perspektive:

Da das HKJGB bis Ende 2025 gültig ist, besteht die Möglichkeit die Betriebskostenförderung ab 2026 neu zu gestalten (z.B. mit Blick auf eine noch stärker pauschalisierte Fördersystematik und ggf. neuen/weiteren inhaltlichen Schwerpunkten).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisung	362,4	362,4	398,9	464,9	478,9	617,7	653,4	667,3	678,7	692,6
<i>finanziert aus:</i>										
- Mittel der Heimatumlage	-	-	-	-	-	110,6	140,6	140,6	140,6	140,6
- der Zuführung des Epl. 08	199,9	199,9	236,5	243,7	199,9	249,9	249,9	249,9	249,9	249,9
- KFA-Mitteln	162,5	162,5	162,4	221,2	279,0	257,2	262,9	276,8	288,2	302,1

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Umsetzung Gute-Kita-Gesetz

Zielsetzung:

Die Zuweisungen im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG) sowie des dazu mit dem Bund geschlossenen Vertrages dienen dem Ziel, die Qualität der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung weiterzuentwickeln und die Personalausstattung in den Kitas zu verbessern. Dazu werden Bundesmittel aus dem KiQuTG eingesetzt, um in Hessen Leitungszeiten zu regeln sowie die bestehende Regelung von Ausfallzeiten im HKJGB zu erhöhen. Mit dieser sog. „Gute-Kita-Pauschale“ nach § 32 Abs. 2a HKJGB werden kommunale und freie Träger von Kindertageseinrichtungen bei der Aufbringung der Betriebskosten unterstützt.

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Perspektive:

Da das HKJGB bis Ende 2025 gültig ist und entsprechend in 2025 Konnexitätsverhandlungen anstehen, besteht die Möglichkeit die Betriebskostenförderung ab 2026 neu zu gestalten (z.B. mit Blick auf eine noch stärker pauschalisierte Fördersystematik und ggf. neuen/weiteren inhaltlichen Schwerpunkten). Diese Entwicklung hängt jedoch auch davon ab, ob und in welcher Form der Bund ab 2025 Mittel zur Weiterentwicklung von Qualität in der Kindertagesbetreuung bereitstellt.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	-	-	-	-	-	112,1	119,5	119,5	98,0	68,0
<i>finanziert aus:</i>										
- der Zuführung des Epl. 08	-	-	-	-	-	112,1	119,5	119,5	98,0	68,0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Beitragsfreistellung

Zuweisung eines pauschalen Ausgleichs an die Gemeinden für die Freistellung vom Teilnahme- und Kostenbeitrag für den Besuch von Kindern ab drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung.

Zielsetzung:

Ziel der Zuweisung nach § 32c HKJGB ist es, auf diesem mittelbaren Weg Familien finanziell zu entlasten und allen Kindern ab drei Jahren Teilhabe am Angebot von Kindertagesbetreuung zu ermöglichen.

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI), § 39 HFAG

Perspektive:

Die Zuweisungen zur Freistellung vom Kindergartenbeitrag haben sich in dieser Form aus fachlicher Sicht bewährt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>	61,3	61,3	61,3	168,0	310,0	350,0	361,0	369,0	376,0	383,0
<i>Zuweisung</i>	61,3	61,3	61,3	168,0	310,0	350,0	361,0	369,0	376,0	383,0
<i>finanziert aus:</i>										
- der Zuführung des Epl. 08	-	-	-	65,0	155,0	175,0	180,5	184,5	188,0	191,5
- KFA-Mitteln	61,3	61,3	61,3	103,0	155,0	175,0	180,5	184,5	188,0	191,5

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI) - nachrichtlich: außerhalb des § 39 HFAG: Fachkräfteoffensive

Zielsetzung:

Das Landesprogramm „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher“ zielt darauf ab, Träger von Kindertageseinrichtungen (kommunale und freie Träger) bei der Gewinnung und qualitativ hochwertigen Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern zu unterstützen. Hierfür werden in Programmbereich I praxisintegrierte, vergütete Ausbildungsplätze (PivA), in Programmbereich II die Freistellung anleitender Fachkräfte am „Lernort Praxis“ gefördert. Damit leistet das Landesprogramm einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des übergeordneten Ziels, Hessen weiter zu einem kinderfreundlichen Familienland auszubauen.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisung	-	-	-	-	-	9,4	9,4	9,4	13,8	18,9
<i>finanziert aus:</i>										
- <i>Mitteln der Heimatumlage</i>	-	-	-	-	-	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
- <i>KFA-Mitteln</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	4,4	9,5

Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HMSI)

nachrichtlich: außerhalb des § 39 HFAG per Förderrichtlinie

Perspektive:

Das Landesprogramm trägt maßgeblich zur Attraktivitätssteigerung der Erzieher-Ausbildung bei, wie Zahlen der Schulstatistik belegen. So sind die Zahlen der Studierenden an den Fachschulen für Sozialwesen, Fachrichtung Sozialpädagogik seit dem Schuljahr 2020/2021 um 5,8 % gestiegen, obwohl sie vor der (Bundes-)Förderung rückläufig waren. Mit Blick auf die Antragszahlen kann zudem von einem hohen Interesse der Träger an beiden Programmbereichen ausgegangen werden. Vor dem Hintergrund der hohen Bedarfe an Fachkräften in Kindertageseinrichtungen und in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt ist aus fachlicher Sicht eine Verlängerung des Landesprogramms sinnvoll. Nach derzeitigem Stand endet es 2027, wobei die letzte Förderrunde in Programmbereich I für 2024 geplant ist.

Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (HMEVW) § 40 HFAG

In mehnjährigen Finanzierungsvereinbarungen mit den drei Verkehrsverbänden Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV), Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV) und Verkehrsverbund Rhein-Neckar (RNN), stellt das Land den ÖPNV-Aufgabenträgern die entsprechenden Fördermittel zur Verfügung.

Die Fördermittel im KFA und im Epl. 07 (Betriebskostenförderung) schließen die Finanzierungslücke zwischen den Fahrgeldeinnahmen und den Kosten und sichern so das ÖPNV-Angebot sowie dessen weitere Entwicklung in Qualität und Quantität im Sinne des Gemeinwohlauftrages der Daseinsvorsorge.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 *	2023	2024
Zuweisung	121,450	121,450	121,450	155,850	142,450	147,577	147,577	267,577	203,577	236,577

* Im Haushaltsjahr 2022 wurden zusätzlich 120 Mio. Euro bereitgestellt (Corona-Ausgleich).

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (HMEVW) § 40 HFAG

Rechtsgrundlage

§ 5 Abs. 1 ÖPNVG:

Aufgabenträger sind die Landkreise sowie die kreisfreien Städte und die Sonderstatus-Städte nach § 4a der Hessischen Gemeindeordnung. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

Finanzierung aus Mitteln des KFA

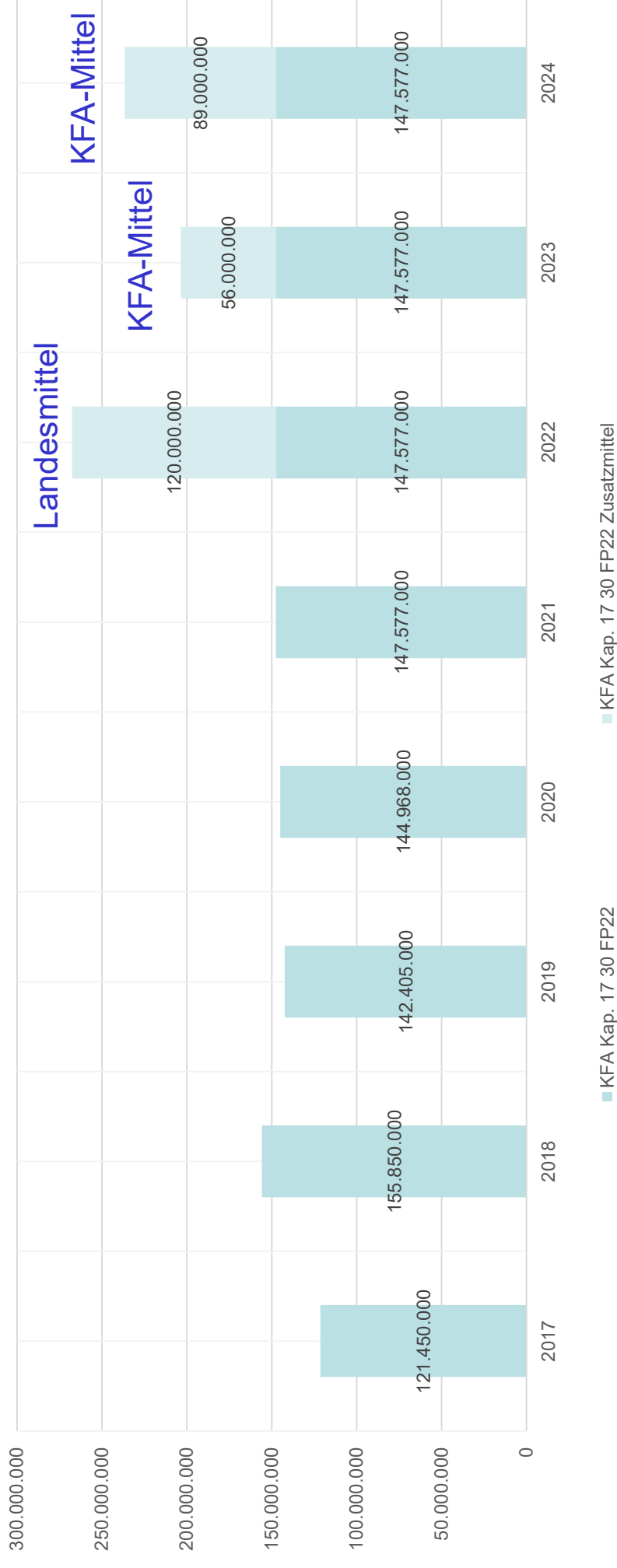
Der ÖPNV dient dem Gemeinwohl. Von einem leistungsstarken ÖPNV-Angebot profitieren neben den Verbundmitgliedern auch Kommunen, die nicht selbst Verbundmitglied sind. Mit der Finanzierung aus Mitteln des KFA wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Finanzierungsalternative auf kommunaler Seite

Gesellschafterbeiträge der Verbundmitglieder

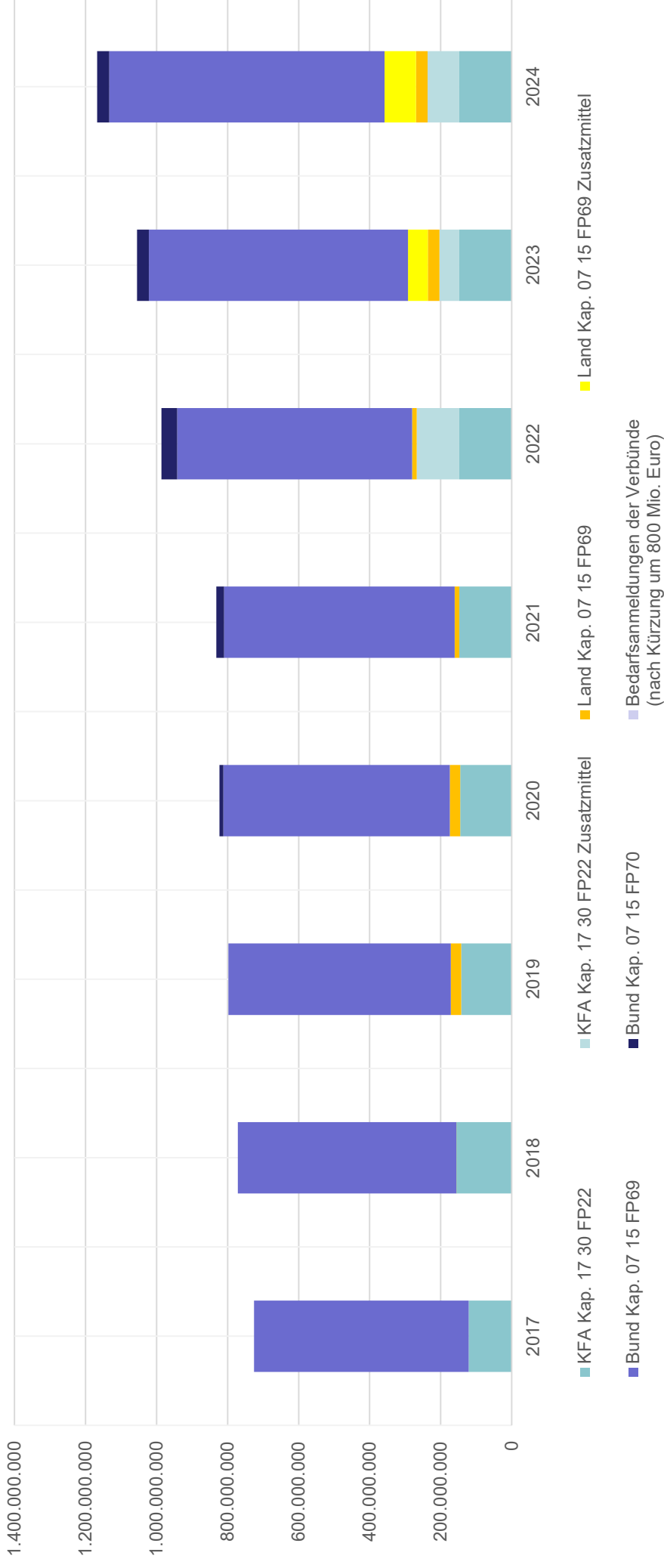
Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (HMEVW) § 40 HFAG

Finanzierung durch den KFA inkl. Sondereffekte



Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (HMEVW) § 40 HFAG

Finanzierung ÖPNV gesamt (Haushaltsansätze)



Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater (HMWK) § 41 HFAG

Die Mittel werden den Theatersitzstädten in Darmstadt, Gießen, Kassel, Marburg, Wiesbaden und Frankfurt zugewiesen.

Die Mittel sind zur Finanzierung der Betriebskosten zweckbestimmt und dienen zur Verringerung des Zuschussbedarfs in den kommunalen Haushalten.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	14,358	19,640	20,526	23,086	24,439	25,656	26,230	27,019	27,878	28,554

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater (HMWK) § 41 HFAG

Kosten für Tarifsteigerungen und dringend notwendige Baumaßnahmen werden im Wege der sog. „Drittellösung“ aufgeteilt (Land 36 %, Sitzstadt 32 %, KFA 32 %).

Für Staatstheater, Landestheater Marburg und Städtische Bühnen (Frankfurt am Main) mit eigenem stehenden Ensemble (= Vergleichbarkeit mit „regulärem“ Theater).

Fachsicht HMWK:

Das Verfahren zur Umsetzung des § 41 HFAG hat sich bewährt. Anpassungen werden aus Sicht des HMWK derzeit nicht für erforderlich gehalten.

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (HMWK) § 42 HFAG

Die Mittel werden zur Verringerung des Zuschussbedarfs in den kommunalen Haushalten an die kommunalen Träger von Bibliotheken, Museen und Musikschulen zur Verfügung gestellt.

- Zuschüsse für Bibliotheken: z.B. für Neu- und Umbauten von Bibliotheksgebäuden
- Zuschüsse für Museen: z.B. für Museumstechnik, Restaurierung, Ausstellungsvorhaben
- Zuschüsse für Musikschulen: Projektförderung zu den laufenden Ausgaben

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	2,25	2,35	2,35	2,35	2,35	2,55	2,65	2,75	2,85	2,85

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (HMWK) § 42 HFAG

Fachsicht HMWK:

Bibliotheken:

Für den Bereich Bibliotheken besteht kein Anpassungsbedarf zu § 42 HFAG. Das bisherige Verfahren der Vergabe von Fördermitteln an Bibliotheken im Rahmen des KFA hat sich für alle Akteure gut bewährt.

Museen:

Aus dem über die Jahre gesteigerten Mittelvolumen zeigt sich, dass sich das Verfahren bewährt hat und die Mittel von den Kommunen nachgefragt werden.

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (HMWK) § 42 HFAG

Musikschulen:

Förderungen über den KFA und den Epl. 15 von 2012 bis 2024:

Musikschulen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Private Musikschulen (Kap. 15 50)	1.875.000	1.875.000	1.875.000	2.117.400	2.317.400	2.309.900	2.309.900	2.309.900	2.959.900	3.059.900	3.209.900	3.909.900	4.509.900
kommunale Musikschulen (KFA EP 17)	200.000	200.000	200.000	200.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Gesamt:	2.075.000	2.075.000	2.075.000	2.317.400	2.617.400	2.609.900	2.609.900	2.609.900	3.259.900	3.359.900	3.509.900	4.209.900	4.809.900

- Über den Epl. 15 werden im Schnitt regelmäßig circa 66 anerkannte und auf Dauer eingerichtete öffentliche Musikschulen in Hessen gefördert.
- Über den KFA werden regelmäßig zwischen 10-13 kommunale Musikschulen (bspw. als städtisches Amt oder Eigenbetrieb) gefördert. Volumen: 0,3 Mio. Euro

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (HMWK) § 42 HFAG

Musikschulen:

Runder Tisch: Breite Zustimmung für die Einführung eines neuen Finanzierungsmodells für die Musikschulen. Keine Orientierung mehr am bisherigen Berechnungsmodell mit Kennzahlen, wie Anzahl der Wochenstunden und Schülerzahl, sondern Festlegung von qualitativen Anforderungen für die Förderung der Musikschulen mithilfe von Indikatoren.

- Voraussetzung für die Landesförderung ist die finanzielle Beteiligung der jeweiligen Kommune aus eigenen Mitteln. Es bedarf keiner Änderung des § 42 HFAG.
- 3. Quartal 2023 - Workshop i.R.d. Runden Tisches: Welche Sach- und Finanzmittel sollen künftig als kommunale Beteiligung anerkannt werden?

Um die Musikschulen finanziell besser auszustatten, ist für die mittelfristige Finanzplanung ein Aufwuchs auf insgesamt bis zu 9,2 Mio. Euro im Jahr 2032 in Kapitel 15 50 vorgesehen.

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (HMdF) § 43 HFAG

Als Träger der Straßenbaulast erhalten Gemeinden und Landkreise jährliche Zuweisungen.

Berechnungsgrundlage bei Gemeinden ist die Länge der Bundes-, Landes- und Kreisstraße; der Kilometer wird dann mit einem entsprechenden Faktor vervielfältigt.

Bei Landkreisen wird nach der Länge der Kreisstraße berechnet; die Kilometer je 1.000 Einwohner(innen) des Landkreises werden mit einem entsprechenden Faktor vervielfältigt.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	14,0	14,0	14,0	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (HMdF)

§ 43 HFAG

Berücksichtigung der heterogenen Struktur bei Straßenbaulastverteilung:

- Relevant sind insbesondere Ortsdurchfahrten und die jeweilige(n) Straßenlänge(n).

Miteinbeziehen der Einwohner - zusätzlich zu den Straßenlängen - soll berücksichtigen, dass Empfänger mit geringer Einwohnerdichte eine höhere Pro-Kopf-Belastung des Straßenunterhalts zu tragen haben (Begründung aus LT-Drs. 19/1853).

Aufteilung in eine jeweils hälftige Erste Teilzahlung (Juni) und eine Schlusszahlung (Oktober)

- Ggf. unterjährige Aktualisierung der Daten zu Straßenlängen (Hessen Mobil) bspw. wegen zwischenzeitlich erfolgter Straßensfreigaben ermöglichen Berichtungsanträge für die Schlusszahlung.

Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten (HKM), § 44a HFAG

Gemeinden und Gemeindeverbände, die Schulträger sind, sowie der Landeswohlfahrtsverband können Zuweisungen für die Belastungen aus zusätzlichen Personalausgaben für Verwaltungsaufgaben erhalten. Dazu zählen auch die Ausgaben zur Aufgabenerfüllung durch eine andere Stelle.

Die Mittel dienen der Schaffung von Verwaltungskapazitäten in Schulen zur Entlastung der Lehrerinnen und Lehrer sowie Schulleitungen von Verwaltungsaufgaben.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	-	-	-	-	-	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0

Die Mittel aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“ beinhalten jeweils hälftig eine Zuführung aus dem Einzelplan 04.

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten (HKM), § 44a HFAG

Grundlage für die Weiterverteilung der Mittel auf die einzelnen Schulen ist eine zwischen den Schulträgern und dem Land Hessen abgeschlossene Vereinbarung, welche den jeweiligen Anteil der Schüler an der Gesamtschülerzahl und die veraltungsmäßige Belastung der Schulen berücksichtigt.

Die Verteilung der Mittel erfolgt auf der Basis von Schülerzahlen nach aktuellen Statistiken.

Das Programm wird von den Schulträgern als sehr hilfreich angesehen, bis Ende des Jahres 2022 wurden bereits rd. 250 VZÄ eingestellt.

Um den Schulträgerkommunen Planungssicherheit zu geben, ist die Fortführung des Programms unbedingt notwendig. Land und Schulträger haben ihre Bereitschaft dazu in der Verwaltungsvereinbarung fixiert.

Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen (HMinD) § 44b HFAG

Gemeinden und Gemeindeverbände können für Maßnahmen der Digitalisierung Zuweisungen aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mittel von der für Digitale Strategie und Entwicklung zuständigen obersten Landesbehörde erhalten. Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	-	-	-	-	-	20	20	20	20	20

Die Fördermittel werden seit dem Haushaltsjahr 2020 aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“ zugeführt.

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

- Jährlich 4 Mio. Digitalisierungsplattform „civento“
- Digitalisierungsberatung Module 3 + 4 (über ekom21)
- 2020: Phase 1 (finanzkraftabhängige Zuweisung)
- ab 2021: Phase 2 (Förderung smarterer Kommunen und Regionen im Programm „Starke Heimat Hessen“)

Förderung smarter Kommunen und Regionen

- Förderung von modellhaften (Gemeinschafts-)Vorhaben im Bereich Smart City/Smart Region
→ Impulse für das neue Thema Smart Region in Kommunen setzen
- idealerweise interkommunale Vorhaben, um Synergieeffekte zu heben und Flächenwirkung zu erreichen
- Umfangreiche Transfermaßnahmen der Geschäftsstelle Smarte Region Hessen bewirken, dass potenziell alle hessischen Kommunen von der Förderung profitieren und Hessen zu einer Smart Region wird, so z.B.:
 - Best-Practice-Datenbank
 - Erfahrungsaustauschkreise („Erfas“)
 - Smart Region Hubs

Pressebericht über
Starkregenfrühwarnsystem,
LK Fulda



Smart Region Summit,
27.04.2023

3. Besondere Finanzausweisungen

§§ 36 bis 44 HFAAG

- Welche Besonderen Finanzausweisungen sollen in der bisherigen Ausgestaltung fortgeführt werden?
- Welche Veränderungsbedarfe oder -möglichkeiten werden gesehen (z.B. Pauschalierung)?
- Welche Besonderen Finanzausweisungen sind entbehrlich und können entfallen?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. **Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen**
5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. Verschiedenes

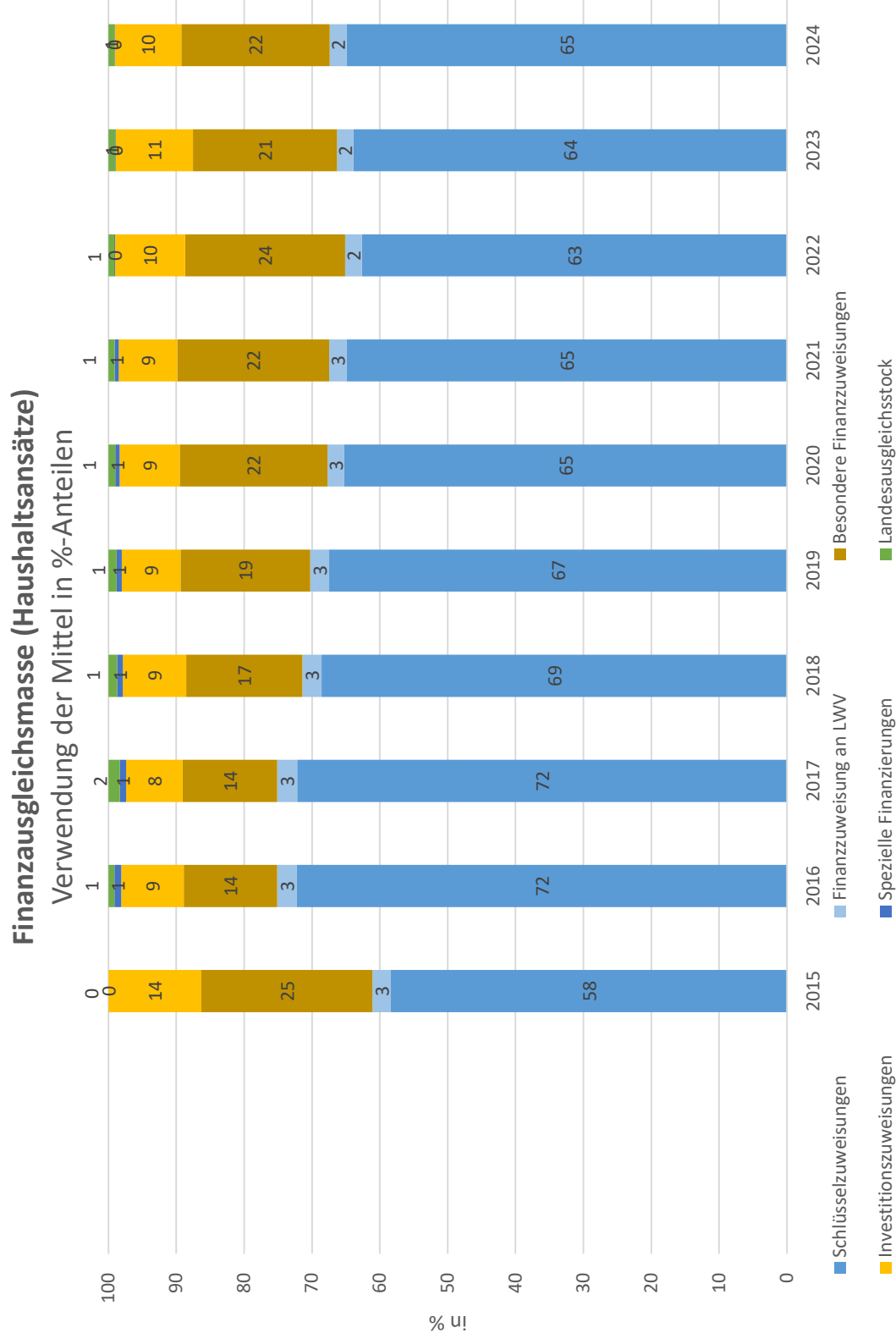
4. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, §§ 45 bis 49 HFAG

Finanzausgleichsmasse (Haushaltsansätze)

Verwendung der Mittel in Mio. Euro



4. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, §§ 45 bis 49 HFAG



4. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen

§§ 45 bis 49 HFAG

- Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum (§ 46 HFAG)
- Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (§ 47 HFAG)
- Zuweisungen für Projektförderung (§ 48 HFAG)
- nicht Gegenstand der heutigen Sitzung
 - Zuwendungen zu den Auszahlungen der Krankenhäuser (§ 49 HFAG)

Allgemeine Grundsätze

§ 45 HFAG

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen nach Maßgabe der §§ 46 bis 49 HFAG gewährt werden. Die Höhe der Mittel wird im Landeshaushalt festgelegt.

Investitionszuweisungen werden - soweit nicht als Pauschale gewährt - projektbezogen festgesetzt. Die Höhe richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune und ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich. Danach erhält eine finanzschwache Kommune eine höhere Zuweisung als eine finanzstarke Kommune.

Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum (HMdF), § 46 HFAG

Kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum erhalten jährlich eine Investitionspauschale für den Ländlichen Raum (20 Mio. Euro) und, sofern sie Mittelzentren ohne Teilfunktionen eines Oberzentrums sind, eine Investitionspauschale für Mittelzentren im Ländlichen Raum (5 Mio. Euro).

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (HMUKLV) § 47 HFAG

Die Zuweisungen umfassen die Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und zum Hochwasserschutz sowie die Planung, Erweiterung oder Sanierung von wasserbaulichen Anlagen.

Weitere Zuweisungen erfolgen für Demonstrationsvorhaben zur Phosphorrückgewinnung aus Klärschlamm sowie im Rahmen des Programms „100 Wilde Bäche für Hessen“.

in Mio. Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	35,4	35,4	35,4	35,4	42,8	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (HMUKLV) § 47 HFAG

Kapitel 17 41 FP 38 – Wasserrahmenrichtlinie (WRRRL)

Förderung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sowie Planung und Durchführung von kommunalen Klimaschutzprojekten, z. B. zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Nutzung erneuerbarer Energien.

- Ziel: Flüsse, Seen, Grundwasser in einen guten Zustand zu versetzen.
- Um die Maßnahmenumsetzung in der Bewirtschaftungsperiode 2021 bis 2027 weiter vorantreiben zu können, werden finanzielle Mittel in Höhe von insgesamt ca. 500 Mio. Euro notwendig.
- Die zentrale Säule der Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen (insb. Gewässerrenaturierung, Ausbau Abwasseranlagen) sind die Mittel des KFA.

Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (HMUKLV) § 47 HFAG

Kapitel 17 41 FP 38 – Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen in Hessen

- Der KFA bildet auch die wesentliche Finanzierungsquelle für Hochwasserschutzmaßnahmen der Kommunen, wie z. B. den Bau von Hochwasserrückhaltebecken, den Deichbau oder Hochwasserschutzmauern.



Renaturierung der Nidda in Karben



4. Reinigungsstufe Kläranlage Mörfelden



Hochwasserrückhaltebecken Dillenburg

Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (HMUKLV) § 47 HFAG

Kapitel 17 41 FP 38 – Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Ausblick für die kommenden Jahre:

- Durch die Beratungs- und Unterstützungsleistung wird für die Jahre 2023 ff. mit einer deutlichen Zunahme der Antragstellungen gerechnet.
- Gemäß WRRL muss mit der Umsetzung der Maßnahmen bis Ende 2027 begonnen werden.
- Die Bemühungen der Kommunen im Bereich Natur- und Klimaschutz ergänzen sich synergistisch mit den Maßnahmen der Gewässerentwicklung und des Gewässerschutzes.
- Der Klimawandel mit der Zunahme von Trockenphasen und Starkregen unterstreicht zusätzlich die Notwendigkeit zur Gewässerrenaturierung und zum Hochwasserschutz.

Zuweisungen für Projektförderung

§ 48 HFAG

Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden können Zuwendungen für einzelne Investitionen bewilligt werden, die im Landeshaushalt festgelegt werden.

Die Zuwendungen sind ausschließlich dazu bestimmt, die Auszahlungen zu decken, die die Empfänger selbst tragen. Die zuwendungsfähigen Auszahlungen werden grundsätzlich in Höhe eines bestimmten Anteils finanziert. Die Höhe der Zuwendung richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und seiner Stellung im Finanz- und Lastenausgleich.

Zuweisungen für Projektförderung (HMdIS) § 48 HFAG

Kapitel 17 24 – Sportanlagen

Mit der Investitionsförderung zur Verbesserung der sportlichen Infrastruktur soll der dringliche Investitionsbedarf für Sportstätten von herausgehobener Bedeutung abgedeckt werden.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	10,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahverkehrseinrichtungen

- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (z.B. der barrierefreie Ausbau von Haltestellen, Umsteigeanlage oder Vorhaben des Neu und Ausbaus der kommunalen Schieneninfrastruktur, wie z.B. die Lichtwiesenbahn in Darmstadt).
- Der Fördersatz des Landes Hessen beträgt 70% (aus dem Mobilitätsfördergesetz) der zuzuwendungsfähigen Kosten. Dieser Fördersatz des Landes wird um einen Zuschlag von 5 - 15%-Punkten aus KFA-Mitteln, entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune, aufgestockt.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	25	25	25	45	55	65	65	65	65	65

Seit dem Haushaltsjahr 2020 stehen jährlich 10 Mio. Euro zusätzlich aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“ zur Verfügung.

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW)

§ 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahverkehrseinrichtungen

- Bei größeren kommunalen Vorhaben, die die Förderschwelle des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Bundesförderung) überschreiten, wie z.B. die Regionaltangente West (RTW), erfolgt die Förderung aus Bundesmitteln, sowie einer Komplementärfinanzierung des Landes Hessen mit Mitteln des Mobilitätsförderungsgesetzes.
- Darüber hinaus wird ein Zuschlag aus Mitteln des KFA gewährt, um entsprechend der unterschiedlichen Finanzkraft der kommunalen Gesellschafter der RTW einen Ausgleich zu schaffen und dem verkehrlichen Nutzen der RTW, der sich auf eine hohe Anzahl von Kommunen auswirkt, d.h. über die kommunalen Gesellschafter der RTW GmbH hinaus, Rechnung zu tragen.
- Weiteres Beispiel ist die U 5 Verlängerung Europaviertel.

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahverkehrseinrichtungen

Kofinanzierung von Vorhaben der S-Bahn und SPNV-Vorhaben einschließlich Planungskosten.

- Diese Vorhaben der Verbesserung der Schieneninfrastruktur des bundeseigenen Netzes aus Nahverkehrsgründen haben regionale Bedeutung und dienen der Anbindung bzw. Verkehrsverbesserung mehrerer Kommunen, i.S. ihrer Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV (§ 11 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz).
- Beispiele: Ausbau der S 6 Frankfurt-Bad Vilbel sowie die in der Planung befindliche Reaktivierung der Horloffalbahn oder der Ausbau und die Elektrifizierung der Niddertalbahn.

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Energie

- Förderung von energetischer Modernisierung kommunaler Nichtwohngebäude
- Förderung von Neubauten (mind. klimafreundlicher Neubau) und Erweiterung eines Bestandsgebäudes der sozialen Infrastruktur



Neubau Max-Planck-Gymnasium
Groß-Umstadt

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	12,5	12,5	12,8	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Energie

- Förderung von LED-Straßenbeleuchtung
- Förderung von Solarabsorberanlagen und Energieeffizienzmaßnahmen in kommunalen Freibädern
- Förderung von Geräten und Anlagen zur Gebäudeautomation kommunaler Nichtwohngebäude

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahmobilität

- Förderung der Infrastruktur (u.a. Bau und Entwicklungen im Bereich Radverkehr), zudem seit 2017 Förderung von Planung, Konzepten, Machbarkeitsstudien und Öffentlichkeitsarbeit.
- Geringes Mindestinvestitionsvolumen für kleine Projekte von nur 20.000 Euro, insbesondere auch im ländlichen Raum.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	-	0,5	1,0	5,0	5,5	15,5	15,5	17,7	16,4	15,5

Seit dem Haushaltsjahr 2020 stehen jährlich 10 Mio. Euro zusätzlich aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“ zur Verfügung.

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMWEVW) § 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahmobilität

- Evaluation 2022: Positive Rückmeldungen der Kommunen insbesondere zur einfachen und schnellen Abwicklung, zur guten Beratung durch Hessen Mobil und zur Förderung von Planungen/Konzepten.
- Viele „einfache“ Projekte wurden in den letzten Jahren umgesetzt, die Projekte werden finanziell aufwändiger und komplexer, die damit einhergehenden längeren Projektlaufzeiten wurden im Rahmen der Neufassung der Richtlinie 2022 berücksichtigt (fünf statt vier Jahre).
- Durch geförderte Konzepte und Planungen der Kommunen in den letzten Jahren ist absehbar, dass der Förderbedarf weiterhin vorhanden ist und anwächst.
- Die Bereitstellung von Bundesmitteln über das Sonderprogramm Stadt und Land setzt voraus, dass bereits begonnene Landesinvestitionsprogramme im Bereich Nahmobilität weitergeführt und damit die Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden.

Zuweisungen für Projektförderung

§ 48 HFAG

Kapitel 17 30 – Nahmobilität



Zuweisungen für Projektförderung (HMSI) § 48 HFAG

Kapitel 17 32 – Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen

Verbesserung der Wohnsituation bei bestehenden Einrichtungen bzw. Ersatzneubauten der Altenpflege (nur noch Abfinanzierung) und der Behindertenhilfe.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	15,3	13,8	7,0	7,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMWUKLV) § 48 HFAG

Kapitel 17 41 FP 40 – Klimaschutz

Förderung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sowie Planung und Durchführung von kommunalen Klimaschutzprojekten, z. B. zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Nutzung erneuerbarer Energien.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	2,0	2,0	1,5	1,05	2,0	3,0	3,0	3,3	3,0	3,0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMUKLV) § 48 HFAG

Kapitel 17 41 FP 41 – Dorfentwicklungsprogramm

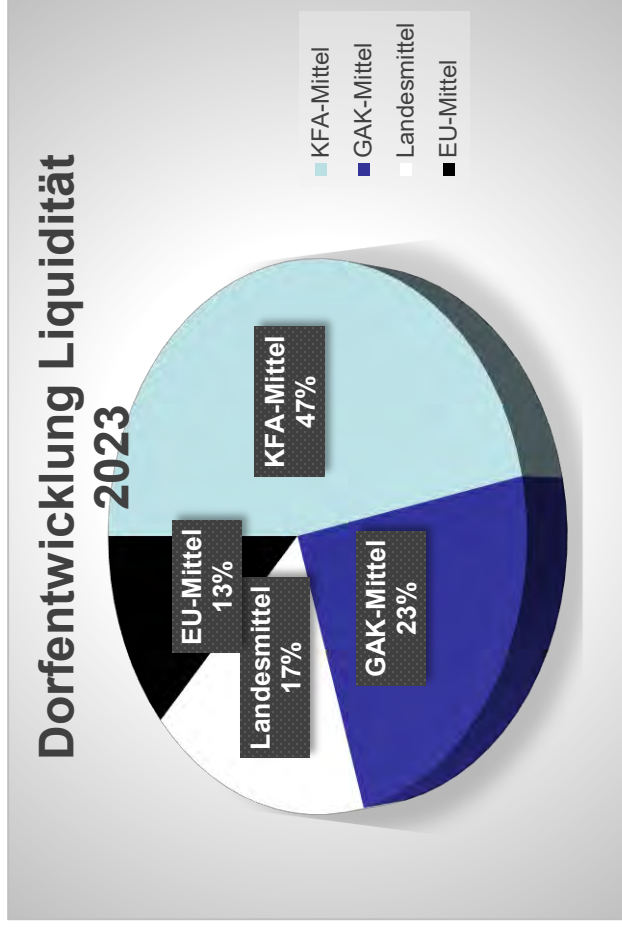
Zuweisungen für kommunale Vorhaben im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms zur Weiterentwicklung der ländlichen Siedlungsstruktur durch Beseitigung funktionaler und städtebaulicher Mängel in ländlichen Gemeinden und Ortsteilen.

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Zuweisungen für Projektförderung (HMUKLV) § 48 HFAG

Kapitel 17 41 – Dorfentwicklungsprogramm



- Die Förderung der Dorfentwicklung (DE) wird zu nahezu 50% aus dem KFA finanziert.
- Nachfrage der Kommunen nach Mitteln in der DE steigt, v.a. wegen Sanierungsstau in einzelnen Kommunen und generell wegen stark gestiegenen Baukosten.
- Eine Kommune erhält als Zuwendungsempfängerin KFA-Mittel.
- Zusätzlich erhalten private und öffentliche nicht-kommunaler Träger KFA-Mittel, wenn diese kommunalersetzen Maßnahmen umsetzen.

4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, §§ 45 bis 49 HFAG

- Welche Investitionszuweisungen sollen in der bisherigen Ausgestaltung fortgeführt werden?
- Welche Veränderungsbedarfe oder -möglichkeiten werden gesehen (z.B. Pauschalierung)?
- Welche Investitionszuweisungen sind entbehrlich und können entfallen?

Agenda

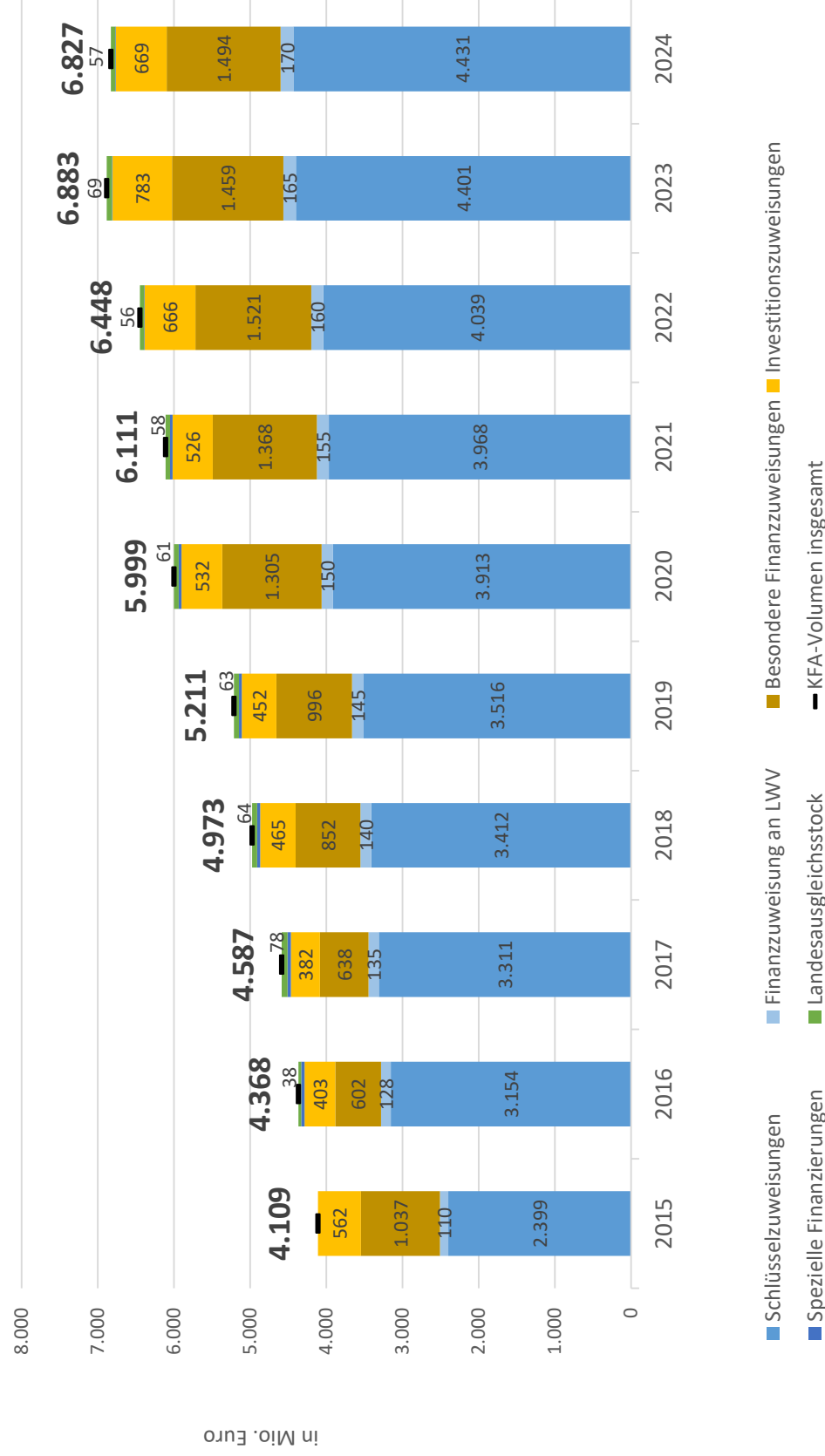
1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
- 5. Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen**
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. Verschiedenes

5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI)

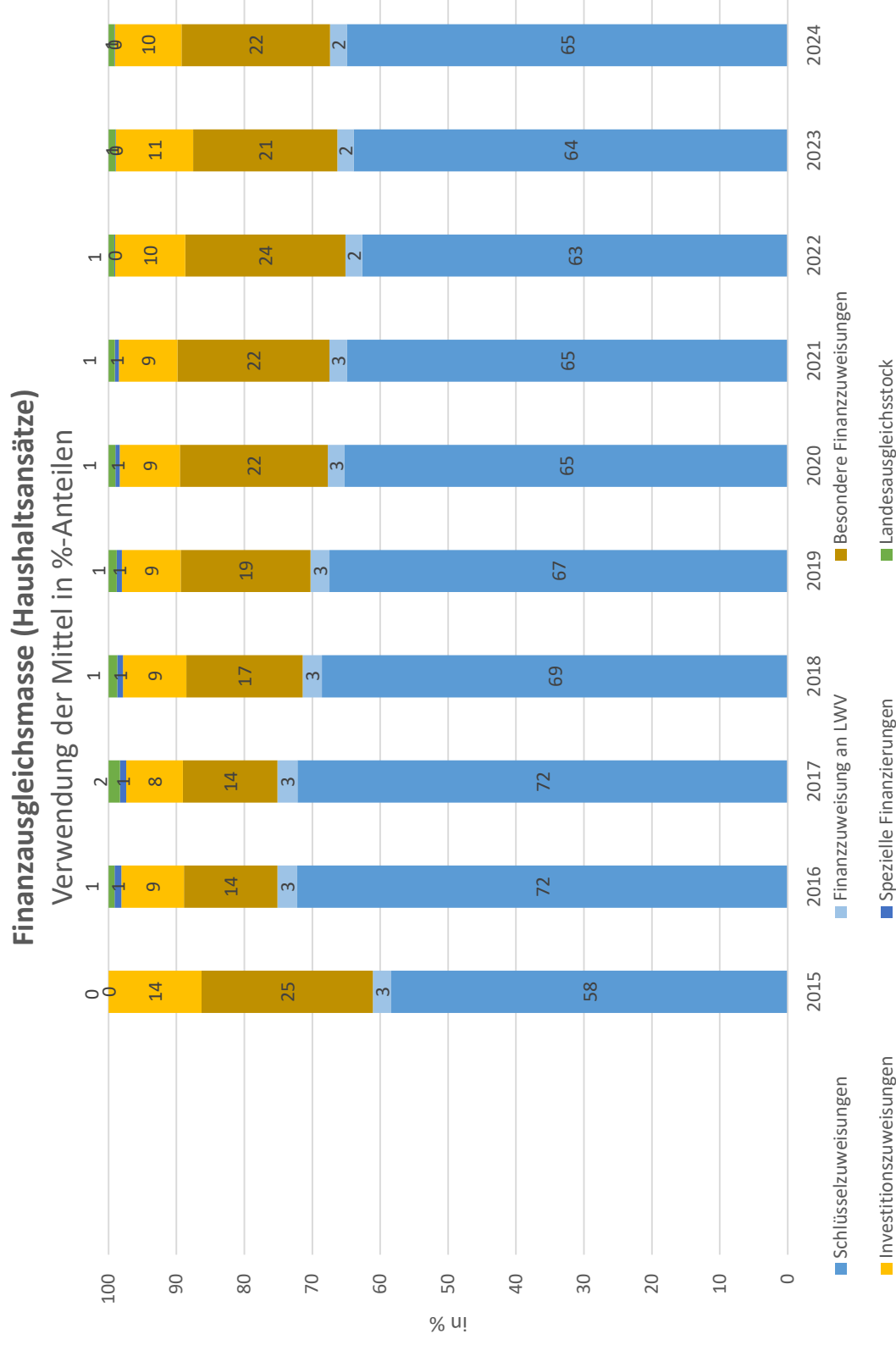
§ 35 HFAG

Finanzausgleichsmasse (Haushaltsansätze)

Verwendung der Mittel in Mio. Euro



5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI) § 35 HFAG



5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI) § 35 HFAG

Aufgabe

Der LWV finanziert soziale Leistungen für behinderte, psychisch kranke sowie sozial benachteiligte Menschen und unterstützt diese in ihrem Alltag und im Beruf.

Der LWV wird als landesweiter Kommunalverband getragen von den Landkreisen und kreisfreien Städten (Eingliederungshilfe als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe).

5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI) § 35 HFAG

Die Finanzierung des LWV erfolgt auf drei Säulen:

- Verbandsumlage der hessischen Landkreise und kreisfreien Städte

<i>in Mrd. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Umlage	1,204	1,246	1,318	1,377	1,411	1,378	1,439	1,569	1,625	k.A.

Quelle: LWV

- Eigene Einnahmen (z.B. Kostenerstattungen aus Rente oder Vermögen der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger)
- Finanzzuweisung des Landes aus dem KFA

<i>in Mio. Euro</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zuweisung	110	128	135	140	145	150	155	160	165	170

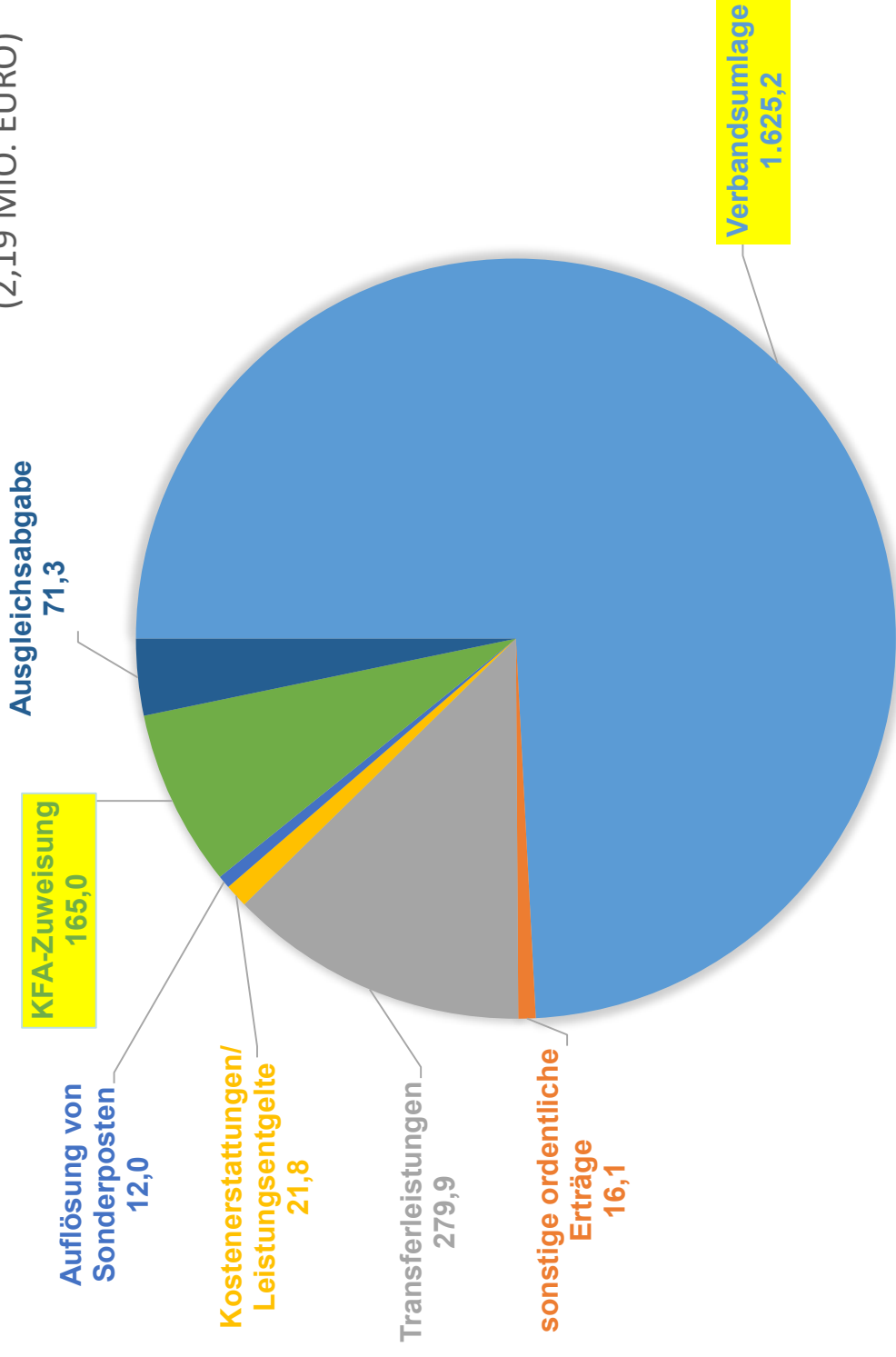
Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhält jährlich eine Finanzzuweisung, die im Landeshaushalt festgelegt wird (§ 35 HFAG).

5. Finanzaufweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI) § 35 HFAG

Finanzierung des LWV

ERTRÄGE 2023
(2,19 MIO. EURO)



5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen (HMSI) § 35 HFAG

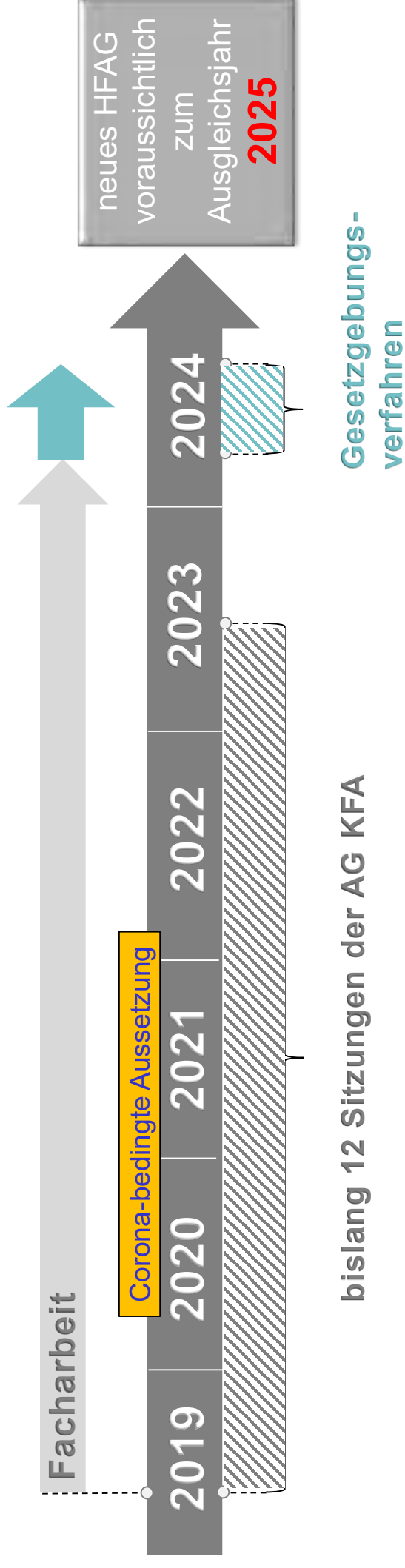
- Soll die Finanzzuweisung an den LWV in der bisherigen Ausgestaltung fortgeführt werden?
- Welche Veränderungsbedarfe oder -möglichkeiten werden gesehen?
- Ist die Finanzzuweisung an den LWV entbehrlich und kann entfallen?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
- 6. Zeitplanung KFA-Evaluation**
7. Verschiedenes

6. Verschiedenes Zeitplanung KFA-Evaluation

Bisheriger Stand zur Zeitplanung



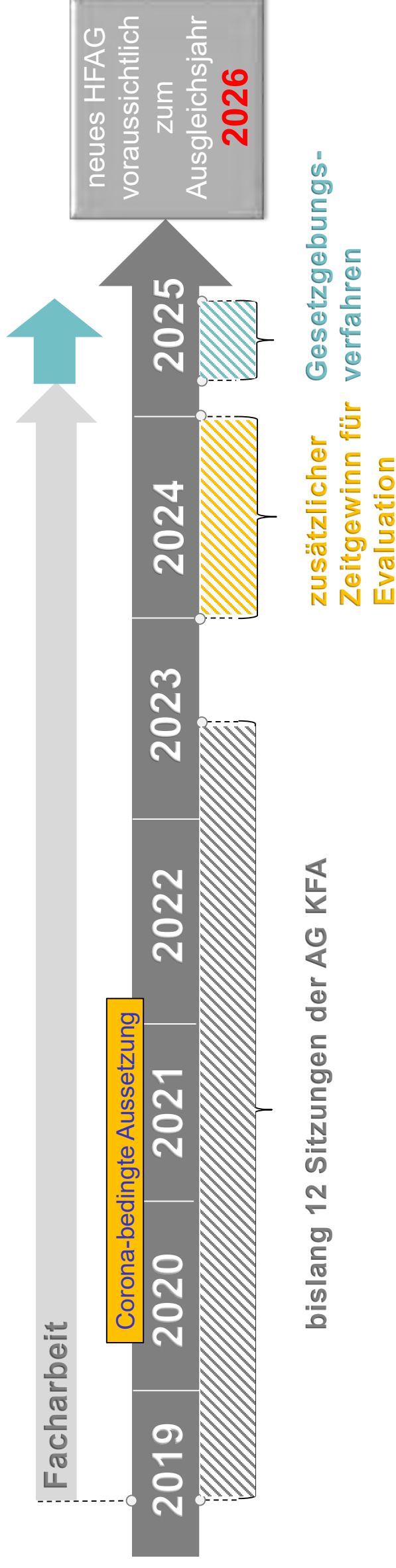
5. Zeitplanung KFA-Evaluation

Neubewertung des Sachstands zur Zeitplanung

1. Landtagswahl am 8. Oktober 2023
 - voraussichtliche Konstituierung des neuen Landtags im Januar 2024
2. Grundsteuerreform
 - ggf. Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA erforderlich
 - frühestens 2. Jahreshälfte 2024
3. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 - wird seitens der Stadt angestrebt zum 1. Januar 2026
4. KFA-Gutachter
 - Beginn ab April 2023

5. Zeitplanung KFA-Evaluation

Vorschlag zur Anpassung der Zeitplanung



6. Verschiedenes

Termine für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
30. Januar 2023	Solidaritätsumlage / Kreis- und Schulumlage / Krankenhausumlage / LWV-Umlage / Heimatumlage / Zinsdienstumlage / Schwimmsportstätten
8. März 2023	Krankenhausumlage (Fortsetzung) / Schwimmsportstätten (Fortsetzung) Interkommunale Gewerbegebiete
2. Mai 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte / Nivellierungshebesätze / Gemeindefinanzbericht
6. Juli 2023	Besondere Finanzzuweisungen / Investitionszuweisungen / Finanzzuweisung LWV / Zeitplanung Evaluation
4. Oktober 2023	Landesausgleichsstock / Heilkurortezuweisung / Krankenhausinvestitionen / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung) / Gebietsänderungen
9. November 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen / Verwaltungsverfahren

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 2. Mai 2023
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen
6. Zeitplanung KFA-Evaluation
7. **Verschiedenes**

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

13. Sitzung der Arbeitsgruppe am 9. November 2023

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023**
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. **Besondere Finanzausweisungen**
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Die Zuweisung aus dem KFA beläuft sich auf 13 Mio. Euro p.a.

Hinzu treten folgende Zahlungen, die nicht Gegenstand der KFA-Evaluation sind:

Der Adressatenkreis der Norm hat infolge der Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 Sonderzuweisungen in Höhe von insgesamt 15 Mio. Euro aus dem Corona-Sondervermögen bzw. aus dem Landeshaushalt erhalten.

Im September 2023 haben die Kommunen in Höhe von 3 Mio. Euro aus dem Hilfspaket „Hessen steht zusammen“ insbesondere für die aufgrund des Krieges in der Ukraine entstandenen Energiemehrkosten profitiert. Die Mittel stammten ebenfalls aus dem Landeshaushalt.

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Im Zuge der Evaluation des KFA und der Prüfung 2015: 07 PRU 28 2014 02 des Hessischen Rechnungshofs und der 198. vergleichenden Prüfung 2017 der ÜPKK wurde im November 2022 eine interministerielle Arbeitsgruppe, bestehend aus dem HMdF, dem HMdIS und dem HMWEVW gebildet. In Zusammenarbeit mit dem hessischen Heilbäderverband hat sich die Arbeitsgruppe mit den nachfolgenden Punkten auseinandergesetzt:

- Finanzielle Wirkung der Zuweisungen
- Voraussetzung Prädikatisierung Heilkurort
- Erhebung vorhandene Infrastruktureinrichtungen
- Höhe und Grundlage zur Ermittlung der Kurbeiträge
- Maßnahmen der Kommunen zur Förderung der Attraktivität als Heilkurort

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Kreisangehörige Gemeinden, die in dem nach § 8 Abs. 6 der Hessischen Beihilfenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2001 (GVBl. I S. 482, 491, 564), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2018 (GVBl. S. 291), bekanntgegebenen **Heilkurortverzeichnis** enthalten sind, erhalten für die dort genannten Gemeindeteile Finanzausweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen, soweit bei ihnen jeweils **mindestens 5.000 kurbeitragspflichtige Übernachtungen** des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres nachgewiesen werden können.

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Die im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel werden den Heilkurorten zu **10 Prozent nach dem Anteil der nach Abs. 3 gewichteten Einwohnerzahl** der jeweiligen Gemeinde an der Summe der gewichteten Einwohnerzahlen aller Heilkurorte, die nach Abs. 1 zuweisungsberechtigt sind, zu **45 Prozent nach der Zahl der kurbeitragspflichtigen Übernachtungen bis zu einem Wert von 100 Übernachtungen pro Einwohner** und zu **45 Prozent nach der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen** zugewiesen. Maßgebend sind die Daten aus Erhebungsunterlagen für das zweite dem Ausgleichsjahr vorangegangene Jahr.

3. Besondere Finanzaufweisungen

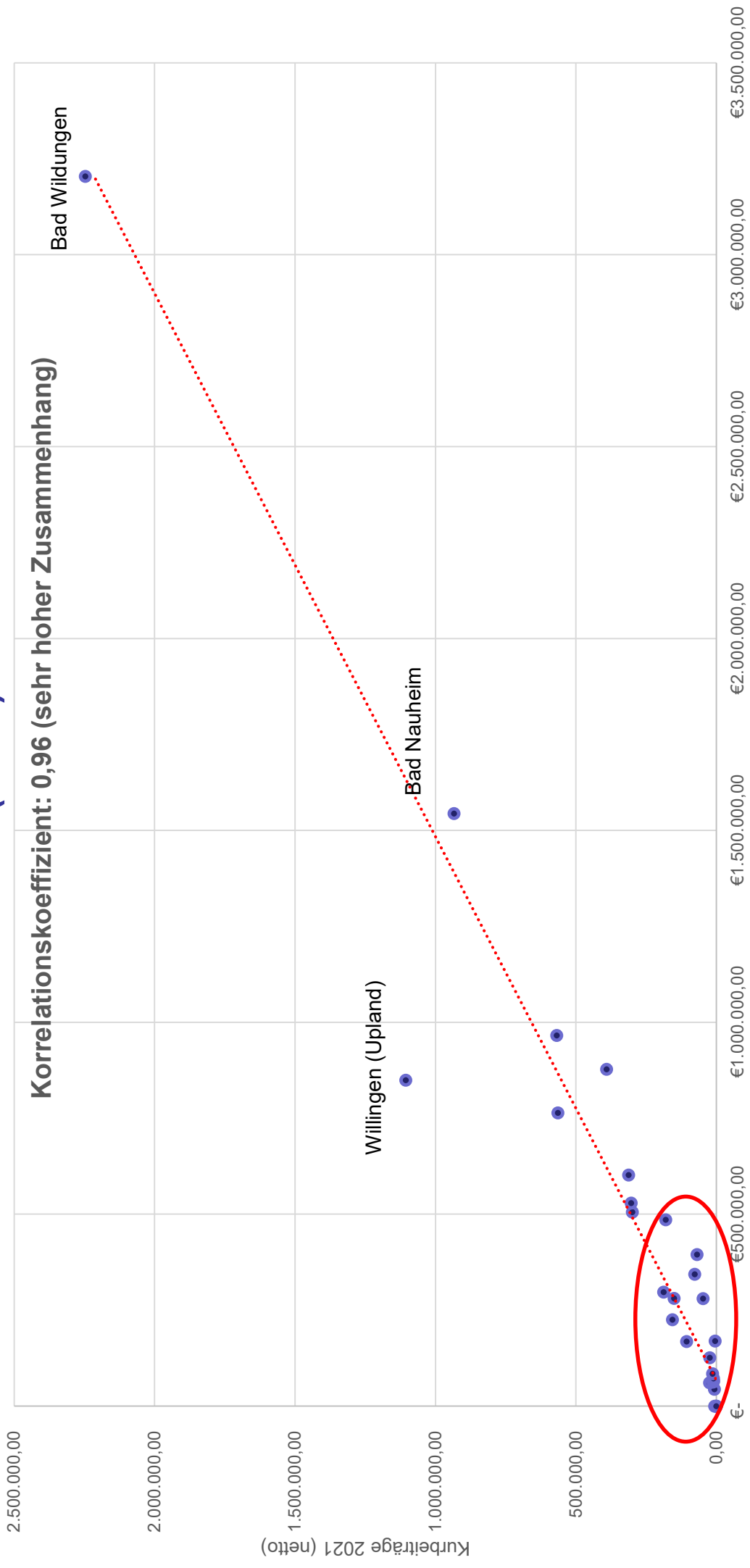
§ 44 HFAG (Zuforderungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Zur **Ermittlung des einwohnerbezogenen Anteils** der Zuforderung nach Abs. 2 wird die Einwohnerzahl der Gemeinde wie folgt vervielfältigt:

1. bei einer Einwohnerzahl von weniger als 7 000 mit dem Faktor 6,
2. bei einer Einwohnerzahl von 7 000 bis unter 14 000 mit dem Faktor 5,
3. bei einer Einwohnerzahl von 14 000 bis unter 21 000 mit dem Faktor 4,
4. bei einer Einwohnerzahl von 21 000 bis unter 28 000 mit dem Faktor 3,
5. bei einer Einwohnerzahl von 28 000 bis unter 35 000 mit dem Faktor 2,
6. bei einer Einwohnerzahl von 35 000 bis unter 42 000 mit dem Faktor 1,
7. bei einer Einwohnerzahl von 42 000 und mehr mit dem Faktor 0.

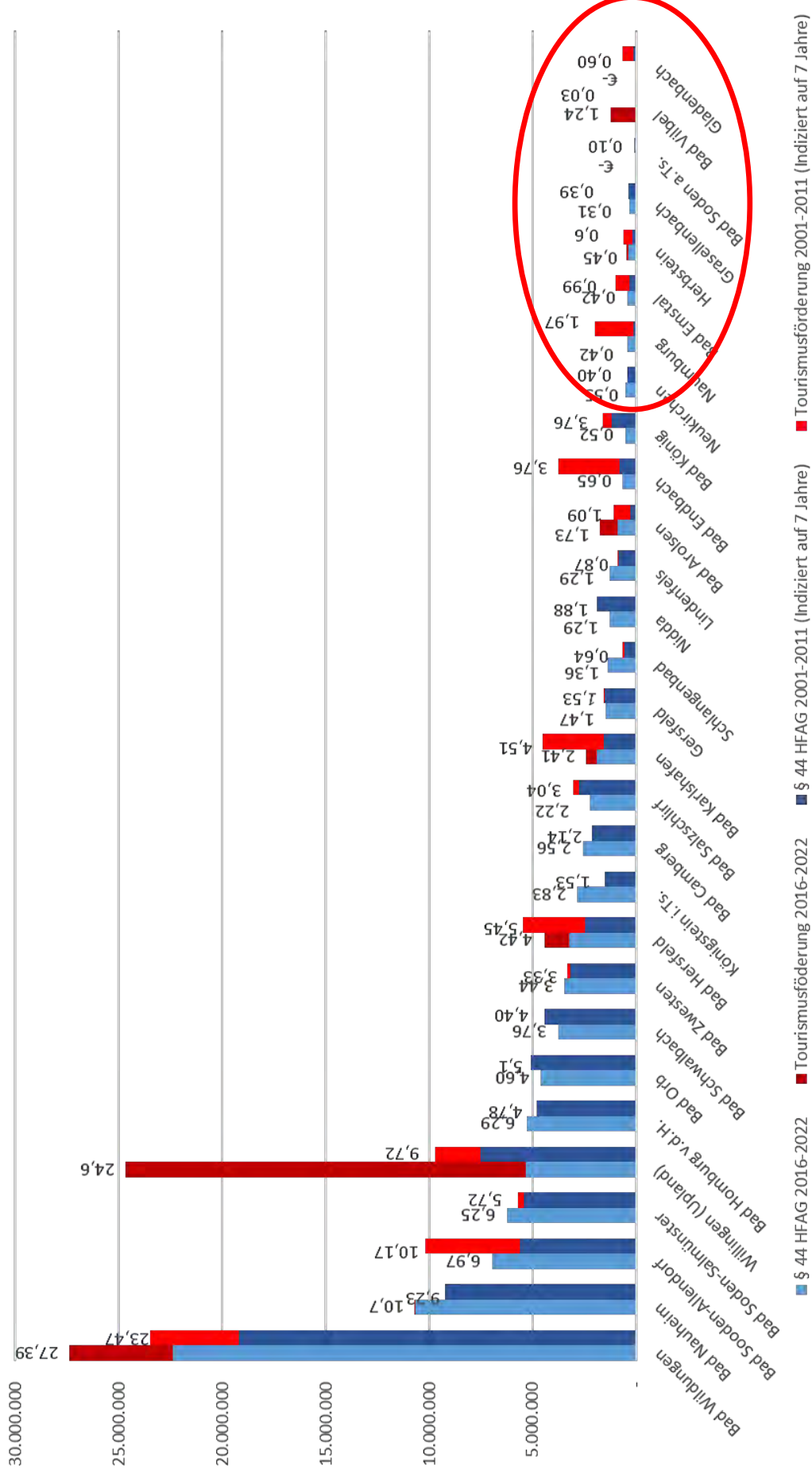
Korrelationsanalyse Zuweisungen 2023 – Kurbeiträge 2021

(netto)

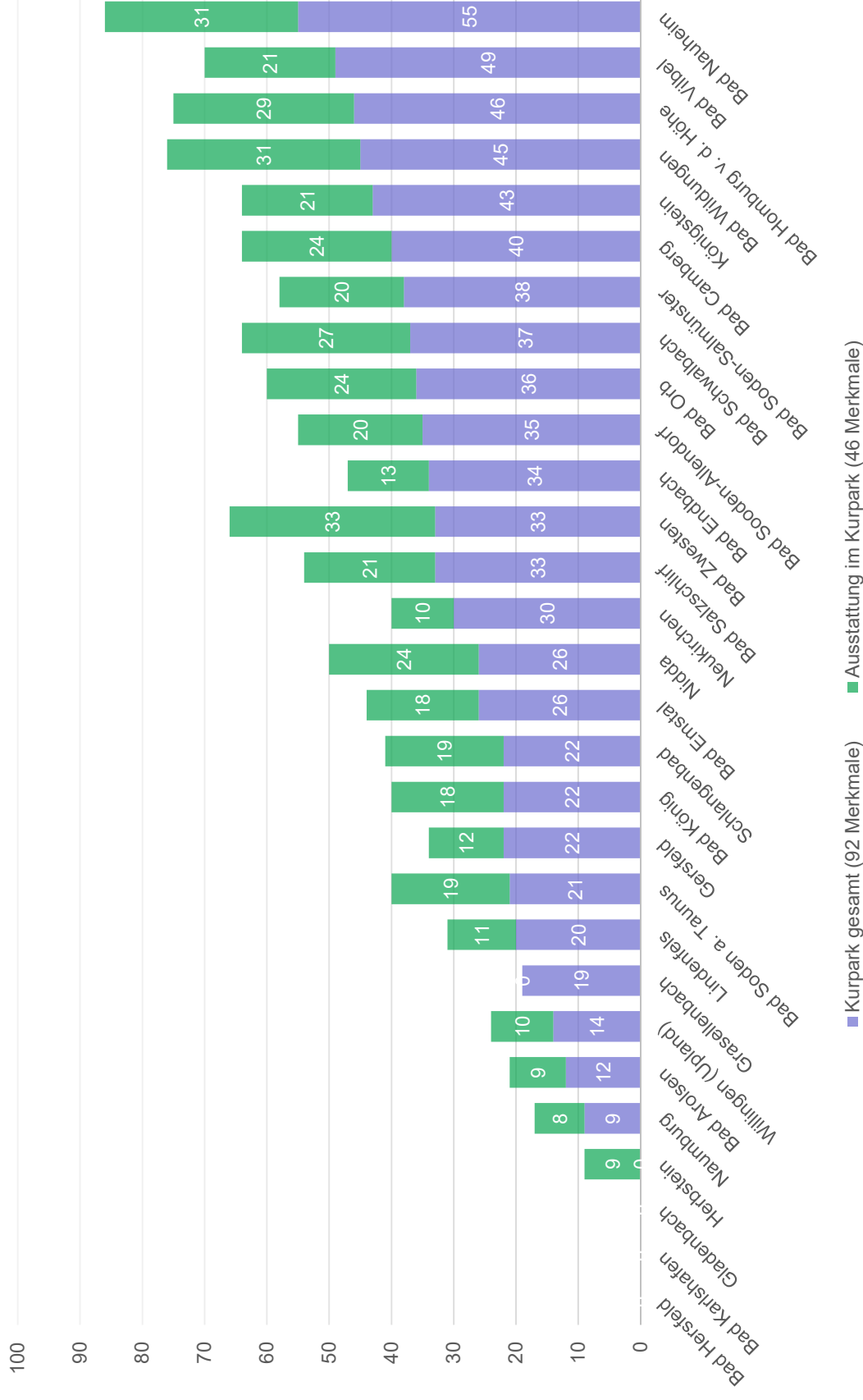


Kleine Kommunen wie Bad Arolsen, Lindenfels, Nidda (Bad Salzhausen), Bad Camberg und Bad Zwesten erhalten eine hohe Zuweisung wodurch die finanzielle Situation gestärkt wird.

Zuweisungen nach § 44 HFAG und Förderung der Infrastruktur 2016 bis 2022 im Vergleich mit 2001 - 2011



Ausstattungsmerkmale Kurpark



Finanzhaushalt

2023		Plan		Prognose	
GKZ	Kommune	HH-Ausgleich Finanzhaushalt	kein HH-Ausgleich Finanzhaushalt	HH-Ausgleich Finanzhaushalt	kein HH-Ausgleich Finanzhaushalt
635002	Bad Arolsen	1		1	
533003	Bad Camberg	1		1	
633006	Bad Emstal		1	1	
534003	Bad Endbach	1			1
632002	Bad Hersfeld	1			1
434001	Bad Homburg v. d. Höhe		1		1
633002	Bad Karlshafen		1		1
437001	Bad König		1	1	
440002	Bad Nauheim		1	1	
435001	Bad Orb	1		1	
631001	Bad Salzschlirf		1		1
439002	Bad Schwalbach		1	1	
436001	Bad Soden am Taunus	1		1	
435002	Bad Soden-Salmünster		1		1
636001	Bad Sooden-Allendorf		1		1
440003	Bad Vilbel		1	1	
635003	Bad Wildungen	1		1	
634027	Bad Zwesten		1	1	
631010	Gersfeld (Rhön)	1			1
534010	Gladenbach		1		1
431009	Grasellenbach	1		1	
535008	Herbststein		1		1
434005	Königstein im Taunus		1	1	
431015	Lindenfels	1		1	
433009	Nauheim		1	1	
634017	Neukirchen		1		1
440016	Nidda	1		1	
439014	Schlangenbad		1	1	
635022	Willingen (Upland)	1			1
414000	Wiesbaden		1		1
Anzahl		12	18	16	14

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Notwendige redaktionelle Änderungen:

I. § 44 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz

- *„...erhalten für die dort genannten Gemeindeteile Finanzausweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen, soweit bei ihnen jeweils mindestens 5.000 kurbeitragspflichtige Übernachtungen des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres nachgewiesen werden können.“*
- *„Soweit“* ersetzen durch *„Wenn“*
- **Grund:** Eine „Soweit“-Formulierung ergibt nur Sinn, wenn der Tatbestand etwa auch nur teilweise erfüllt werden könnte. Sind die 5.000 kurbeitragspflichtigen Übernachtungen erreicht, ist der Tatbestand jedoch immer („voll“) erfüllt. Daher ist hier richtigerweise eine „Wenn“-Formulierung angezeigt.

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Notwendige redaktionelle Änderungen:

II. § 44 Abs. 1 Satz 1: Verweis auf das Heilkurortverzeichnis ist obsolet

- *„(1) Kreisangehörige Gemeinden, die in dem nach § 8 Abs. 6 der Hessischen Beihilfenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2001 (GVBl. I S. 482, 491, 564), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2018 (GVBl. S. 291), bekanntgegebenen Heilkurortverzeichnis enthalten sind, erhalten...“*
- **Grund:** Der über die Hessische Beihilfenverordnung gemittelte Verweis auf das „Heilkurortverzeichnis“ ist obsolet. Der Verweis muss nunmehr auf die Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort („PrädikatisierungsVO“; GVBl. 2016 S. 218) lauten und auf das sich aus der Verordnung ergebende „Gesamtverzeichnis“ des Regierungspräsidiums Kassel:

3. Besondere Finanzausweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

Ausblick: Wegfall der besonderen Meldepflichten in Beherbergungsstätten bzw. der Besonderen Meldescheine für Beherbergungsstätten nach §§ 29, 30 Bundesmeldegesetz (BMG)

- Bestrebungen auf Bundesebene, Meldepflichten der Beherbergungsstätten an Meldebehörden abzuschaffen (Referentenentwurf „*Bürokratieentlastungsgesetz*“)
- § 44 HFAG hebt auf kurbeitragspflichtige Übernachtungszahlen ab, die von den Kommunen an das HMdF gemeldet werden.
- Grundsätzlich können nach § 13 Kommunalabgabengesetz (KAG) Kur- und Tourismusbeiträge durch die Gemeinden erhoben werden. Hierfür dürfen die Kommunen Satzungen erlassen.
- Bestrebungen des Bundesgesetzgebers haben jedenfalls keinen unmittelbaren Einfluss auf die Möglichkeit der Kommunen, Kurbeitragssatzungen zu erlassen, Beiträge zu erheben und die hierfür notwendigen Daten sammeln zu lassen.

3. Besondere Finanzaufweisungen

§ 44 HFAG (Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte)

- **Allerdings:** In der Praxis bedienen sich die Beherbergungsstätten – auch für die Lieferung der Informationen zu kurbeitragspflichtigen Übernachtungen – rein tatsächlich oft des Datenkranzes des Meldescheins nach § 30 BMG.
- Daten können die Beherbergungsstätten aber auch ohne Meldescheine nach § 30 BMG erheben. Hierfür braucht es dann aber eine (aktuelle) kommunale Kurbeitragssatzung, die die Beherbergungsstätten hierzu verpflichtet.
- HMdF, HMWEVW und HMdIS hatten sich hierzu am 11. Oktober 2023 ausgetauscht.
- **Eigeninteresse der Heilkurorte**, Daten zu kurbeitragspflichtigen Übernachtungen für die Heilkurortezuweisung an das HMdF zu übermitteln.
- Daher Empfehlung an Heilkurorte bzw. HHV: Gemeinsam mit den Kurorten eine **Musterbeitragsatzung** erarbeiten; denn einige Kurbeitragsatzungen verweisen zum Teil auf die Meldescheine nach § 30 BMG. Hier war der **Hessische Städtetag** bereits tätig.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. **Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen**
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für Krankenhäuser

§ 49 HFAG (Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser)

Um Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für Krankenhäuser zu finanzieren, für die Gemeinden und Gemeindeverbände einen gesetzlichen Versorgungsauftrag haben, werden Mittel im Finanzausgleich veranschlagt.

In die hierfür veranschlagten Mittel fließt die Krankenhausumlage nach § 51 HFAG.

Die veranschlagten Beträge sind zweckgebunden für gesetzlich bestimmte Zuwendungen zu verwenden.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Krankenhausinvestitionen (insgesamt)	242,2	267,5	253,5	309,6	280,0	322,0	317,0	456,0	575,0	461,3

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für Krankenhäuser

§ 49 HFAG (Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser)

Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und nach dem Hessischen Krankenhausgesetz:

- a) **Förderung weiterer Anlagegüter und pauschaler Ausgleichszahlungen**
- b) **Förderung durch pauschale Mittelzuweisung**
- c) **Förderung durch Einzelbewilligung** im Rahmen des Krankenhausbauprogramms
- d) **Förderung durch Einzelbewilligung** des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung
- e) **Strukturfonds** zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen
- f) **Landessonderinvestitionsprogramm 2023 – 2024**
- g) **Landesdarlehensprogramm 2023 - 2038**

4a) Förderung weiterer Anlagegüter und pauschaler Ausgleichszahlungen (Produkt 034)

Abwicklung von Altfällen

Abwicklung der Altfälle des § 27 HKHG 2011 in der bis zum 31.12.2015 geltenden Fassung (Förderung der Nutzung von Anlagegütern – Mietkosten).

Förderung von weiteren Anlagegütern sowie pauschale Ausgleichszahlungen

Für Anlagegüter, für die keine Investitionsrelationen vorliegen oder die der teilstationären Versorgung dienen, können die förderfähigen Investitionskosten monatlich bis zur Höhe der für die Nutzung der Anlagegüter ortsüblichen Miete gefördert werden, max. 25 Jahre (Mietförderung gem. § 24 HKHG 2011).

Pauschale Ausgleichszahlungen für das ganze oder teilweise Ausscheiden von Krankenhäusern aus dem Krankenhausplan zur Erleichterung der Einstellung oder Umstellung des Krankenhausbetriebs (Schließungsförderung gem. § 25 HKHG 2011).

4a) Förderung weiterer Anlagegüter und pauschaler Ausgleichszahlungen (Produkt 034)

Förderung der Geschäftsstellen der regionalen Gesundheitskonferenz

Nach § 6 des Hessischen Gesetzes zur Bildung von Gremien zur Verbesserung der sektorenübergreifenden Versorgung werden in jedem Versorgungsgebiet Gesundheitskonferenzen gebildet.

Jeder der sechs Geschäftsstellen der regionalen Gesundheitskonferenz wird auf Antrag für die Geschäftsführung gem. § 10 Abs. 1 des Gesetzes zur Bildung von Gremien zur Verbesserung der sektorenübergreifenden Versorgung ein Betrag von 12.000 Euro zur Verfügung gestellt.

4a) Förderung weiterer Anlagegüter und pauschaler Ausgleichszahlungen (Produkt 034)

Bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen können alle Krankenhausträger für die 124 Krankenhäuser (ohne Universitätskliniken), die in den Hessischen Krankenhausplan aufgenommenen sind, Zuweisungen erhalten.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisungen für Anlauf- und Umstellungskosten	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Zuweisungen für die Nutzung von Anlagegütern	1,95	2,25	2,0	2,5	2,5	3,0	3,0	1,5	5,0	5,0
Zuweisungen bei Darlehensaufnahmen	0,7	0,75	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Zuweisungen beim Ausscheiden aus Krankenhausplan	0,75	1,0	2,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	1,25	1,25
insgesamt:	3,7	4,0	4,0	7,0	7,0	7,5	7,5	6,0	6,75	6,75

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

4b) Förderung durch pauschale Mittelzuweisung (Produkt 035)

Der Bau und die Ausstattung der Krankenhäuser werden auf Grundlage der Krankenhausplanung finanziell gefördert. Gemäß § 22 HKHG 2011 werden feste Beträge (Jahrespauschalen) auf Grundlage der für die Krankenhäuser jeweils ermittelten Investitionsbewertungsrelationen nach § 10 KHG die in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 6 KHG genannten Tatbestände gefördert.

Aus der Jahrespauschale können Zins- und Tilgungsleistungen eines Darlehens bedient werden, sie kann auch für die Errichtung, Wiederbeschaffung und Nutzung von Personalraum und Einrichtungen zur Betreuung der Kinder der Beschäftigten des Krankenhauses verwendet werden.

Die Zuweisung bemisst sich nach den ermittelten Investitionsbewertungsrelationen im Rahmen des jährlich im Haushalt veranschlagten Gesamtbetrages.

4b) Förderung durch pauschale Mittelzuweisung (Produkt 035)

Forschungsvorhaben können gem. § 26 HKHG gefördert werden.

Förderfähig sind alle Krankenhausträger der in den Hessischen Krankenhausplan aufgenommenen 124 Krankenhäuser (ohne Universitätskliniken) sowie bei Forschungsvorhaben sonstige Geeignete.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Krankenhauspauschale	96	143	145	168	208	269	284	300	340	350

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

4c) Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Krankenhausbauprogramms (Produkt 036)

Der Bau und die Ausstattung der Krankenhäuser wurden auf der Grundlage der Krankenhausplanung bis 2015 finanziell gefördert. Die Bewilligungen erfolgten letztmalig in 2017/2018, es finden nur noch Abfinanzierungen statt. Die Abfinanzierung erfolgt aus Ausgaberesten.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisungen Investitionsprogramm	122	124	93	73	53	20	-	-	-	-

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

4d) Förderung durch Einzelbewilligung des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung (Produkt 037)

Der Bau und die Ausstattung der Krankenhäuser wird auf der Grundlage der Krankenhausplanung finanziell gefördert. Hierzu wird eine ziel- und bedarfsgerechte Investitionsförderung entsprechend der Bau- und Ausstattungsprogramme sichergestellt.

Zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen im Rahmen der Einzelförderung nach § 25a HKHG 2011 wurde im Jahr 2015 mit dem Krankenhausbauprogramm 2015 ein Sonderprogramm veranschlagt, nach dem die Zuwendungssummen über einen Zeitraum von 10 Jahren ausgezahlt werden. Die Veranschlagung dient der Abwicklung bereits erteilter Förderungen sowie der Abwicklung des in 2015 veranschlagten Sonderkrankenhausbauprogramms.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>											
Zuweisungen	Sonderprogramm Darlehensfinanzierung	18,5	12	6	12	12	12	12	12	12	12

4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

Krankenhausstrukturfonds II

Für die Jahre 2019 bis 2024 wurde der Strukturfonds II neu aufgelegt und mit Mitteln von insgesamt vier Mrd. Euro (bundesweit) ausgestattet.

Ziel ist es, die Versorgungsstrukturen zu verbessern und an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Im Zusammenhang mit der Neuaufgabe sind die förderfähigen Tatbestände überarbeitet bzw. erweitert worden.

Krankenhausstrukturfonds I

Sein Vorgänger, der Strukturfonds I, wurde 2016 errichtet und umfasste für Hessen ein Gesamtvolumen von 73,2 Mio. €. Dieses Volumen wurde vollumfänglich ausgeschöpft und bewilligt. Ausgezahlt wurden hier bisher 23,5 Mio. €.

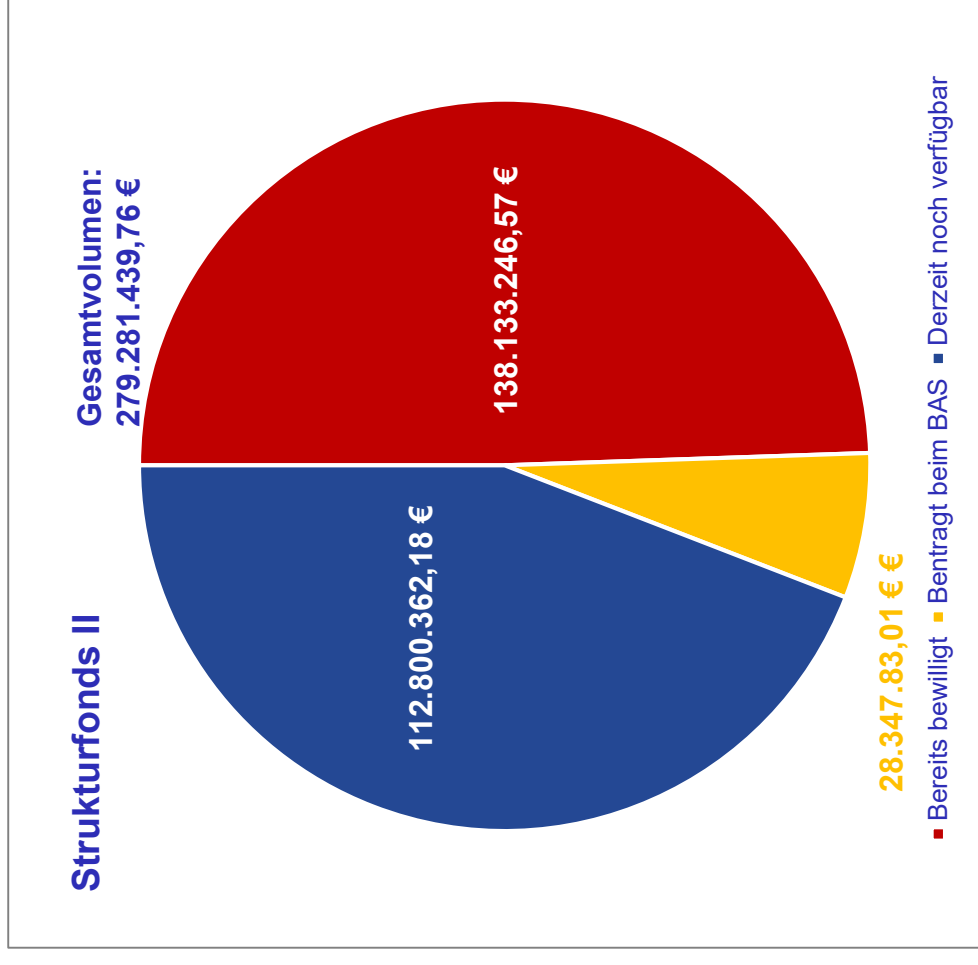
4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

Gefördert werden wie auch beim Strukturfonds I:
Dauerhafte Schließungen von Krankenhäusern oder Abteilungen, standortübergreifende Konzentration von akutstationären Versorgungsangeboten und Standorten sowie die Umwandlung von Krankenhäusern in nicht akutstationäre örtliche Versorgungseinrichtungen.

Zusätzlich werden mit dem Strukturfonds II folgende Tatbestände gefördert:
Bildung von Zentren für die Behandlung von seltenen oder komplexen Erkrankungen, Bildung von Krankenhausverbänden, Vorhaben für die Verbesserung der Informationstechnik, Beschaffung, Errichtung, Erweiterung und Entwicklung telemedizinischer Netzwerkstrukturen, Auf- und Ausbau von integrierten Notfallstrukturen, Schaffung von zusätzlichen Ausbildungskapazitäten in Krankenhäusern.

4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

- Das Gesamtvolumen des Strukturfonds II umfasst für Hessen knapp 280 Mio. € (Bundes- und Landesmittel).
- Bisher wurden 8 Maßnahmen mit einem Volumen von 138 Mio. € bewilligt und davon 6,5 Mio. € ausgezahlt.
- 2 Anträge (insgesamt 28 Mio. €) sind beim BAS eingereicht. Weitere Maßnahmen befinden sich in der Abstimmung. Hierzu werden in den nächsten Monaten Anträge beim BAS eingereicht werden.
- Die noch zur Verfügung stehenden Mittel werden bis Ende 2024 vollumfänglich ausgeschöpft werden.



4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

Förderung von Maßnahmen nach dem Krankenhauszukunftsfonds (KHZF)

Der Krankenhauszukunftsfonds wurde vom Bund errichtet und wird beim Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) abgewickelt. Der Anteil für das Land Hessen - nach dem Königsteiner Schlüssel - beträgt 219.737.792,24 Euro.

Voraussetzung für die Zuteilung von Fördermitteln aus dem KHZF ist, dass das antragstellende Land, der Krankenhausträger oder beide gemeinschaftlich mindestens 30 % der Fördersumme tragen (§ 14a Abs. 5 Nr. 2 KHG).

Für Hessen wurde vereinbart, dass der 30%ige Anteil des Landes hälftig von den Krankenhäusern getragen wird.

4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

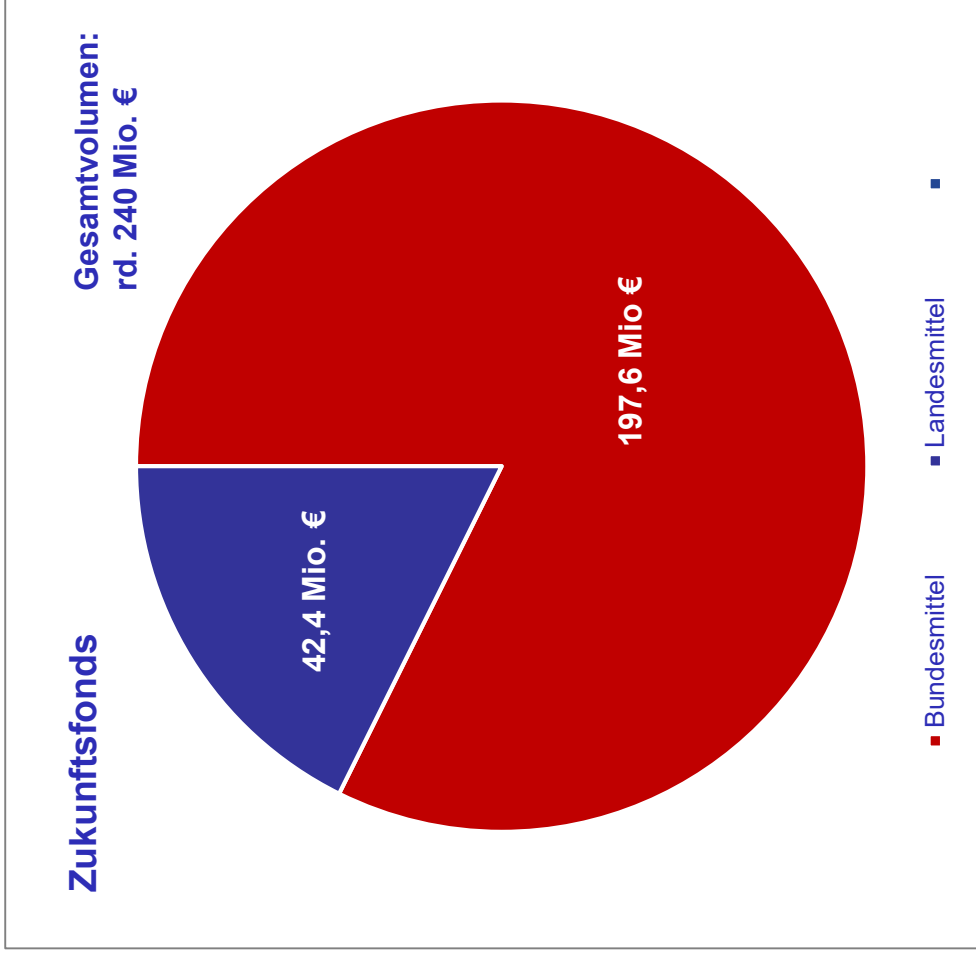
Mit dem KHZF wird u. a. die Verbesserung und Modernisierung der medizinischen Notfallversorgung sowie die Verbesserung der digitalen Infrastruktur der Krankenhäuser und Anpassung der Patientenzimmer an Behandlungserfordernisse im Falle einer Pandemie gefördert. Es handelt sich um insgesamt elf Fördertatbestände.

Gemäß § 14a Abs. 2 Satz 2 KHG können auch Vorhaben von Hochschulkliniken und Vorhaben, an denen Hochschulkliniken beteiligt sind, gefördert werden. Für diese Förderungen dürfen höchstens 10% des zustehenden Anteils der Fördermittel verwendet werden.

	in Mio. Euro										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	202	2022	2023	2024	
Zuweisungen aus dem Strukturfonds	-	16,0	8,0	49,6	0,0	13,5	14,0	34,0	50,0	60,0	
Krankenhauszukunftsfonds	-	-	-	-	-	-	-	104,0	133,8	0,0	
insgesamt:	-	16,0	8,0	49,6	0,0	13,5	14,0	138,0	183,8	60,0	

4e) Strukturfonds zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen (Produkt 060)

- Das zur Verfügung stehende Bewilligungsvolumen wurde bereits vollständig ausgeschöpft.
- Insgesamt wurden 489 Bewilligungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 240 Mio. € erteilt.
- Die Bundesmittel betragen 197,6 Mio. € und die Landesmittel rd. 42,4 Mio. €.
- Ausgezahlt wurden bisher rd. 35,1 Mio. €.



4f) Landessonderinvestitionsprogramm 2023 – 2024 (Produkt 061)

Stärkung der Strukturen der stationären Versorgung zum einen in den ländlichen Regionen, zum anderen in den Großstädten.

Vor diesem Hintergrund nimmt das Sonderinvestitionsprogramm die Krankenhäuser in den Fokus, die die Voraussetzungen für einen Sicherheitszuschlag nach den Sicherstellungsregelungen des G-BA (Gemeinsamer Bundesausschuss) oder der Krankenhaus-Sicherstellungszuschlagsverordnung (KHSichZV) dem Grunde nach erfüllen, sowie die Krankenhäuser in den Ballungsgebieten, insbesondere in den Städten Frankfurt und Kassel. Ziel ist es, insbesondere durch weitere Verbünde die Krankenhausstrukturen für die Zukunft wesentlich zu stärken.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisungen Sonderinvestitionsprogramm	-	-	-	-	-	-	-	-	* 32,5	* 32,5

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

* Die zur Verfügung stehenden Mittel betragen jährlich 40 Mio. €; 7,5 Mio. € werden aus Ausgaberesten bereitgestellt

4g) Landesdarlehensprogramm 2023 - 2038 (Produkt 062)

Der Bau und die Ausstattung der Krankenhäuser wird auf Grundlage der Krankenhausplanung finanziell gefördert.

Es können insbesondere die Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Landessonderinvestitionsprogramms 2023 - 2024 mit einem Finanzvolumen in Höhe von 140 Mio. Euro gefördert werden. Die Zuwendungssummen werden über einen Zeitraum von voraussichtlich 10 Jahren ausgezahlt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Zuweisungen Landesdarlehensprogramm	-	-	-	-	-	-	-	-	140	0

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
- 5. Landesausgleichsstock**
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

5) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

§ 58 HFAG (Landesausgleichsstock) – Absatz 1

Nothilfecharakter des Landesausgleichsstocks:

„Zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes (...) wird der nach § 28 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung gebildete Landesausgleichsstock fortgeführt.“

5) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

§ 58 HFAG (Landesausgleichsstock) – Absatz 2

Enge Verzahnung der Blickwinkel von Innen- und Finanzministerium:

*„Liegen außergewöhnliche Belastungen oder Härten vor, kann das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium **im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen** Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren. (...).“*

5) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

§ 58 HFAG (Landesausgleichsstock) – Absatz 3

„Das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium erlässt im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Verwaltungsvorschriften, insbesondere die Verteilung der Mittel nach Abs. 2, die Art der zu fördernden Einrichtungen und die Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden regeln.“

Zuletzt: Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (StAnz. 2009 Seite 581)

5) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

§ 58 HFAG (Landesausgleichsstock) – Absatz 4

*„Aus dem Landesausgleichsstock werden auch Zuweisungen für **Zinsdiensthilfen** nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 des **Schutzschirmgesetzes** (...) gewährt. Des Weiteren können Zuweisungen für Zinsdiensthilfen nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 Satz 7 und 8 des **Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes** (...) gewährt werden.“*

- Mit gegenwärtigem Gesetzesstand – insb. des SchuSG und KIPG – erfüllt die Regelung mit ihren Verweisen grds. auch weiterhin ihren Zweck.
- **Allerdings:** Vereinfachung des HFAG möglich?
 - Vgl. hierzu Diskussion zu möglw. Wegfall der (aufwendigen) Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm.

5) Abrechnung über die Leistungen des Finanzausgleichs (§ 4 HFAG)

„Über die Leistungen des Finanzausgleichs ist jährlich gesondert abzurechnen. Verrechnungen sind über den Landesausgleichsstock durchzuführen.“

5) Landesausgleichsstock (§ 58 HFAG)

Sinn und Zweck des Landesausgleichsstocks („LSt“)?

- **Status quo:** Der LSt dient als Nothilfeinstrument bzw. zur Finanzierung von Leistungen, für die an anderer Stelle (bspw. HFAG, Landeshaushalt) keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten ausdrücklich vorgesehen sind.
- Grundsätzlich haben die Leistungen des LSt Kompensationscharakter.
- Er wird als Korrektiv i.R.d. Abrechnung des KFA benötigt, insb. zur Verrechnung („LSt ist zentrale Abrechnungsstelle des KFA in einem Dokument“; LT Drs. 19/1853 S. 103).

Ziele und Zukunft des LSt?

- Auch künftig bestehen in Einzelfällen und in Krisenzeiten Finanzierungsbedarfe, für die an anderer Stelle keine Finanzierungsmöglichkeiten ausdrücklich vorgesehen sind.
- Im Rahmen künftiger Abrechnungen des KFA besteht auch weiterhin Bedarf für ein (Verrechnungs-) Instrument.
- **Fazit:** Von seiner Grundkonzeption her ist der Landesausgleichsstock beizubehalten.

5) Landesausgleichsstock (§ 58 HFAG)

Kapitel 17 24

Zwecks Rückführung des Landesausgleichsstocks auf dessen Kerninhalt wurden ab dem Doppelhaushalt 2023/2024 bisher im Produkt 017 enthaltene Förderprogramme in das neue Produkt 016 überführt. Die im Sinne des § 58 HFAG unter dem Landesausgleichsstock zu subsummierenden Zuweisungen verbleiben im Produkt 017.

Produkt 016:

Sonstige Leistungen des HMdIS an die Kommunen

Produkt 017:

Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>in Mio. Euro</i>										
Landesausgleichsstock (insgesamt)	38,4	38,4	77,8	64,3	62,8	61,25	57,75	55,6	69,0	57,4

5) Landesausgleichsstock (§ 58 HFAG)

Produkt 016: Sonstige Leistungen des HMdLS an die Kommunen (ab 2023)

Förderung von Kommunen für besondere Zwecke, für die an keiner anderen Stelle im Landeshaushalt Mittel vorgesehen sind.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Planansatz in Mio. Euro</i>										
<i>Erstattung Ehrensold</i>	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>Interkommunale Zusammenarbeit</i>	2,0	2,0	2,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
<i>Besondere Ausgaben</i>	0,05	0,05	*20,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Hessentag</i>	0,0	3,5	3,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Sonderstatusstädte</i>	-	-	-	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	12,0	12,0
<i>Fusionskommunen</i>	-	-	-	-	-	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Cybersicherheit</i>	-	0,5	1,0	2,0	1,0	1,95	1,45	-	-	-
<i>Sport integriert Hessen (Flüchtlinge)</i>	-	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
<i>Umsatzbesteuerung der Spielbankerträge</i>	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	-	-	-	-	-
<i>Auffinden von Kampfmitteln</i>	-	-	0,2	0,0	0,0	1,0	-	-	-	-
<i>Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse</i>	4,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
insgesamt:	9,65	12,05	32,6	24,1	22,6	23,05	21,55	20,0	23,0	23,0

5) Landesausgleichsstock (§ 58 HFAG)

Produkt 017: Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock

Zuweisung zum Ausgleich außergewöhnlicher kommunaler Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Planansatz in Mio. Euro</i>										
Zuweisungen für Investitionen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Zinshilfen für Schuttschirmkommunen	23,2	25,0	25,0	20,0	20,0	18,0	16,0	15,4	14,8	14,2
Hessenkasse	-	-	-	-	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Zuweisungen für finanzschwache Kommunen	5,35	1,15	*20,0	*20,0	-	-	-	-	-	-
Zuweisungen Kreisumlage	-	-	-	-	-	-	-	-	11,0	-
insgesamt:	28,75	26,35	45,2	40,2	40,2	38,2	36,2	35,6	46,0	34,4

Quelle: HMdF, Haushaltsplan, Einzelplan 17

* Zuweisungen zur teilweisen Abdeckung unvermeidbarer Rechnungsfehlbeträge an finanzschwache Kommunen (Zuweisungen gehen ab dem Jahr 2019 in die Leistung „ Sondervermögen HESSENKASSE“ über).

5) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

§ 58 HFAG – Notwendige Anpassungen des Normtextes?

Zwischenfazit:

- In seiner Grundkonzeption ist der Landesausgleichsstock sinnvollerweise zu erhalten beziehungsweise fortzuführen.
- Einige (redaktionelle) Anpassungen des Normtextes könnten sich im Zuge der Evaluation als notwendig erweisen.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. **Gebiets- und Aufgabenveränderungen**
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden

7 Sonderstatusstädte
96 Mittelzentren
115 Grundzentren > 7.500 EW
198 Grundzentren < 7.500 EW

Gruppe der kreisfreien Städte

5 kreisfreie Städte

Gruppe der Landkreise

7 Landkreise mit Sonderstatusstadt
14 Landkreise ohne Sonderstatusstadt

Szenario 1: Zusammenschlüsse innerhalb einer Teilschlüsselmasse

6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

2023

Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden

7	Sonderstatusstädte
96	Mittelzentren
115	Grundzentren > 7.500 EW
198	Grundzentren < 7.500 EW

2016

Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden

7	Sonderstatusstädte
96	Mittelzentren
111	Grundzentren > 7.500 EW
207	Grundzentren < 7.500 EW

Gemeinde-zusammenschlüsse seit 2016:

2018
Hesseneck
Beerfelden
Rothenberg
Sensbachtal

Oberzent

2020
Oberweser
Wahlsburg

Wesertal

2023
Allendorf (Eder)
Bromskirchen

Allendorf (Eder)

6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

Auswirkungen im KFA:

- Keine Auswirkung auf die Höhe der Teilschlüsselmassen, da Veränderung innerhalb einer Teilschlüsselmasse
- Neue Gemeinde erhält ggf. höheren Hauptansatz (bei Wechsel in höhere Untergruppe)
- Ermittlung der Schlüsselzuweisungen/Umlagegrundlagen: solange im Referenzzeitraum die Daten der ursprünglichen Gemeinden vorliegen, werden diese summiert (Einwohnerzahlen, Steuereinnahmen)
 - Hinweis: Bei den Realsteuern werden nur die jeweiligen Grundbeträge summiert. Auf diese Summe wird der Nivellierungshebesatz angewandt.
- **Fazit: Gemeindezusammenschlüsse vollziehen sich im KFA relativ „geräuschfrei“.**

6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

**Szenario 2: Wechsel in andere Gruppe
(kreisangehörige Gemeinde wird kreisfrei)**

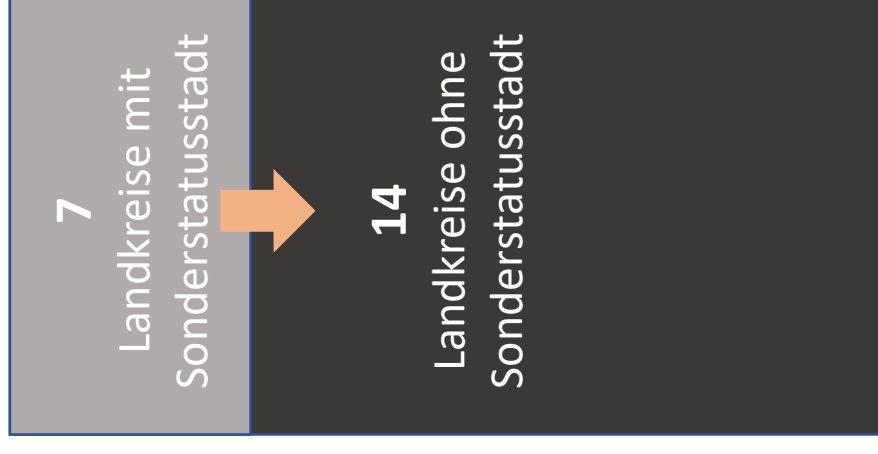
Gruppe der
kreisangehörigen
Gemeinden



Gruppe der
kreisfreien Städte



Gruppe der
Landkreise



6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

Auswirkungen im KFA:

- Grundsätzlich ein sehr komplexer Sachverhalt
- Es ist zu erwarten, dass sich die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte erhöht, während sich die der anderen beiden Gruppen absenken.
 - Reduzierung der Teilschlüsselmassen bedeutet nicht automatisch einen Rückgang der individuellen Schlüsselzuweisungen (→ geringerer Gesamtansatz wirkt Reduzierung des Grundbetrags entgegen)
 - Erhöhung der Teilschlüsselmasse bedeutet nicht automatisch mehr Schlüsselzuweisungen für alle Städte (→ höherer Gesamtansatz wirkt Erhöhung des Grundbetrags entgegen, zudem: relative Steuerkraft insbesondere durch neues Gruppenmitglied relevant)
- „Feintuning“ wahrscheinlich erforderlich (z.B. Anpassung von Hauptansätzen)
- **Ist ein „geräuscharmer“ Übergang möglich?**

6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen

Wie lässt sich die Höhe der Teilschlüsselmassen ermitteln (z.B. bei möglicher Kreisfreiheit Hanaus?)

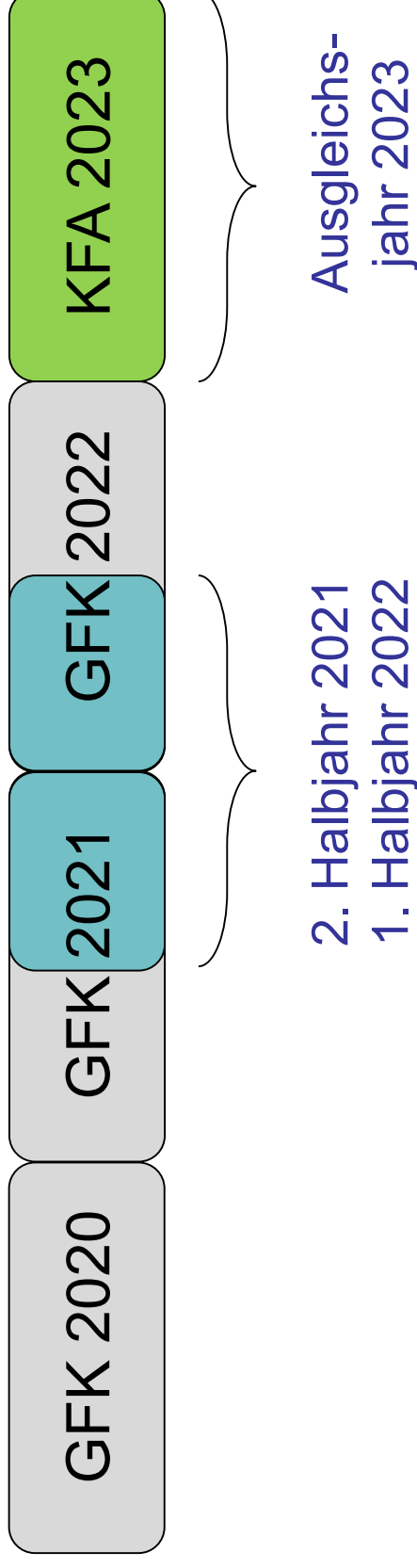
- **Rückblick:** Trendberechnung im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung
 - Berechnungen auf Basis des KFA 2019
 - Einarbeitung der angenommenen Kreisfreiheit in die vertikale Bedarfsermittlung
 - Erhebliche Vorarbeit zur Anpassung der Datengrundlagen (z.B. Ein- und Auszahlungen) durch die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis
 - Berechnung stellte Momentaufnahme dar; kein verlässlicher Rückschluss auf zukünftige Ausgleichsjahre
- **Gegenwart:** Feste Quoten für Teilschlüsselmassen; Festbetragsmodell
 - Mindestausstattung als Kontrollgröße im Gemeindefinanzbericht
- **Vorausschau:** Kreisfreiheit Hanaus ab 2026?
 - Wie sollte diese Veränderung im KFA berechnet und berücksichtigt werden?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. **Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)**
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Status Quo



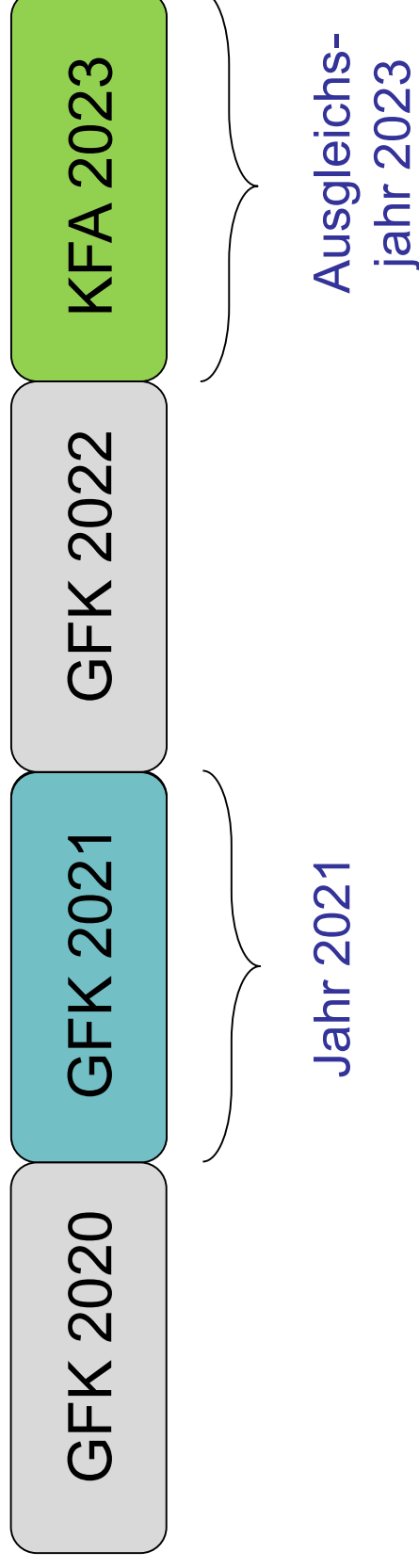
Vorteil: Berücksichtigung der aktuellsten Steuerdaten ermöglicht **relativ zeitnahe Ausgleichwirkung durch Schlüsselzuweisungen**

Nachteil: außergewöhnliche Mehr- oder Mindereinnahmen in einem Halbjahr können **erheblich schwankende Schlüsselzuweisungen** bewirken; relativ hohe Konjunkturreaktivität

GFK = Vierteljährliche Kassenstatistik

7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Variante 1

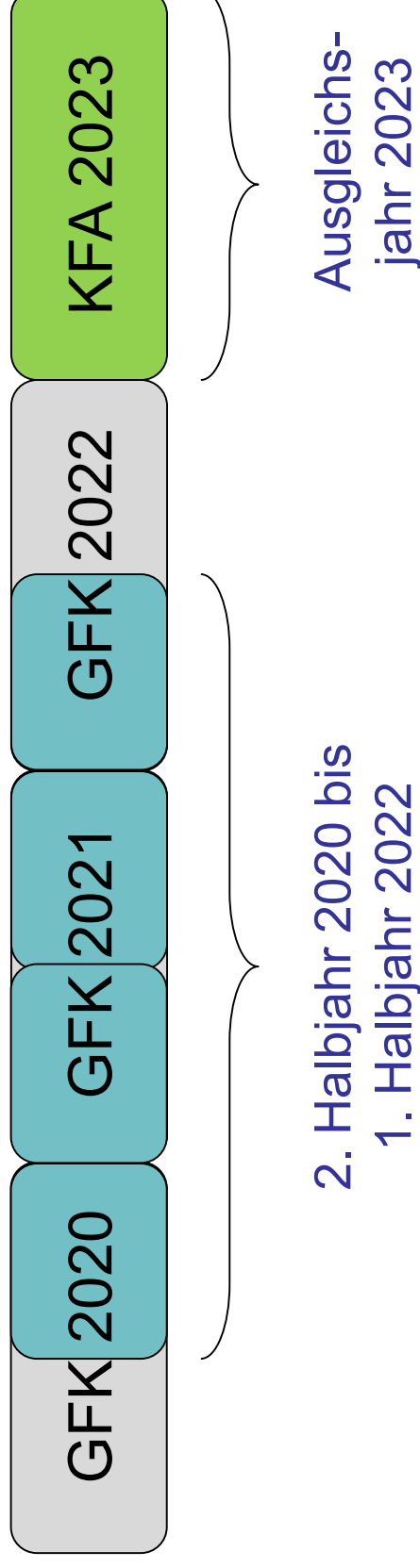


Vorteil: deutliche frühere Berechnung der Planungsdaten für das Ausgleichsjahr

Nachteil: höhere zeitliche Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen und Ausgleichsjahr

7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Variante 2



Vorteil: Glättung außergewöhnlicher Mehr- oder Mindereinnahmen
stabilisiert die **Schlüsselzuweisungen**; relativ geringe Konjunkturreakibilität

Nachteil: hohe zeitliche Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen und Ausgleichsjahr;
jedes Halbjahr fließt in zwei Ausgleichsjahre ein

7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Regelungen in anderen Ländern:

Land	Steuerkraftzahlen		Gemeindeanteil an ESt und USt
	GrSt A / B	GewSt	
BW			
BY			
BB			
MV			
ST			
NI			
RP			

Vorvergangenes Jahr

01.10. des vorvergangenen Jahres bis 30.09. des vergangenen Jahres

7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)

Regelungen in anderen Ländern:

Land	Steuerkraftzahlen	
	GrSt A / B	GewSt
	Gemeindeanteil an ESt und USt	
NW	01.07. des vorvergangenen Jahres bis 30.06. des vergangenen Jahres	
SN		
SH		
SL	Vorvergangenes Jahr	01.07. des vorvergangenen Jahres bis 30.06. des vergangenen Jahres
TH	3-Jahresdurchschnitt des vorvergangenen Jahres sowie der beiden davor vergangenen Jahre	

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzzuweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
- 8. Übergangsregelungen**
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

8. Übergangsregelungen

KFA-Reform 2013-2015
 Übergangsregelungen im
 Finanzausgleichsgesetz zum 1.1.2016




§ 63	Abmilderung von Übergangshärten
§ 64	Übergangsregelung für die kreisangehörigen Gemeinden
§ 65	Übergangsregelung für die Landkreise
§ 66	Übergangsregelung für die Gemeinden und Landkreise
§ 67	Übergangsregelungen für die Kreisumlage
§ 68	Übergangsregelung für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
§ 69	Übergangsregelung für den Landesausgleichsstock
§ 70	Übergangsregelung zu Abrechnungen aus dem bisherigen Steuerverbund

Ausgangsjahr 2016

Durch die Übergangsregelungen sollte ein gleitender Wechsel in das neue System ermöglicht werden.

8. Übergangsregelungen

Status Quo 2023

KFA-Reform 2013-2015 Übergangsregelungen im Finanzausgleichsgesetz zum 1.1.2016			§ 63 Abmilderung von Übergangshärten	ausgesetzt (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)
			§ 64 Übergangsregelung für die kreisangehörigen Gemeinden	Abs. 4 ausgesetzt (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)
§ 65 Übergangsregelung für die Landkreise	Satz 3 ausgesetzt (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)		§ 66 Übergangsregelung für die Gemeinden und Landkreise	aufgehoben (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)
§ 67 Übergangsregelungen für die Kreisumlage			§ 68 Übergangsregelung für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	
§ 69 Übergangsregelung für den Landesausgleichsstock			aufgehoben (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)	
§ 70 Übergangsregelung zu Abrechnungen aus dem bisherigen Steuerverbund			ausgesetzt (HFAG-ÄG vom 3.2.2021)	

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. **Evaluationszyklen**
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

9. Evaluationszyklen

Warum sind regelmäßige Evaluationen des Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) sinnvoll?

- Veränderte (wirtschaftliche oder strukturelle) Rahmenbedingungen
- Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht
- Größere Aufgabenverlagerungen
- Wesentliche Gebietsveränderungen
- Veränderte Einnahmensituation
- Zunehmende Disparitäten
- ...

9. Evaluationszyklen

Rechtliche Anforderungen:

Urteil des StGH vom 21. Mai 2013

„Der Gesetzgeber [...] unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.“

Urteil des StGH vom 16. Januar 2019

„Der Gesetzgeber muss die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist.“

9. Evaluationszyklen

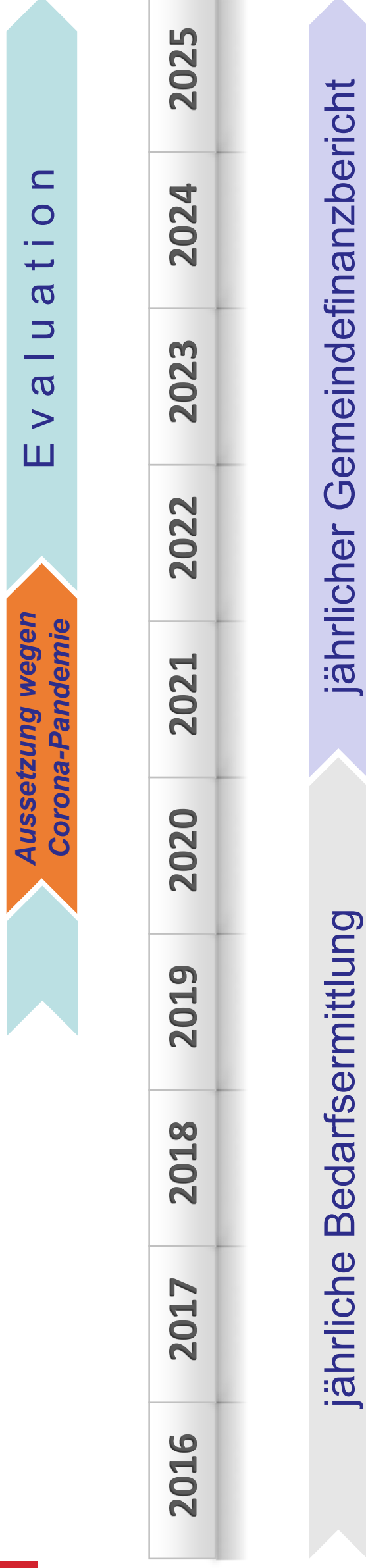
Politische Zusage:

„Im Zuge der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) im Jahr 2016 haben wir eine Evaluation vereinbart. Diese Überprüfung wird im bewährten partnerschaftlichen Format mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Dabei wollen wir, wo nötig, Vereinfachungen und Verbesserungen vornehmen. Das für Januar 2019 angekündigte Urteil des Staatsgerichtshofs ist dabei zu beachten. Zwischenzeitliche Erkenntnisse aus der Arbeit der überörtlichen Prüfung des Rechnungshofes werden wir mit einbeziehen.“

Auszug aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode

9. Evaluationszyklen

Bisherige Umsetzung:



9. Evaluationszyklen

Regelungen in anderen Ländern:

Land	Umfang der vorgesehenen Evaluation
BY	<p>Gesetzlich festgelegte, regelmäßige Evaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zyklen zwischen einem und alle 5 Jahre • Unterschiedlicher Umfang der Evaluationstiefe <p>+</p> <p>Einsetzen einer beratenden Finanzkommission (Beirat)*</p>
BB	
MV	
RP	
SN	
SH	
TH	
BW	
SL	
NI	
NW	<p>Keine Regelungen vorhanden</p>
ST	

* außer BY

Quelle: Finanzausgleichsgesetze der Länder; eigene Auswertung

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
- 10. Verwaltungsverfahren**
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
12. Verschiedenes

10. Verwaltungsverfahren

Zentrale Vorschrift:

Verordnung zur Durchführung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAGDV)

vom 11. Januar 2016; zuletzt geändert durch
Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember
2022 (GVBl. S. 750)

H 13614

17

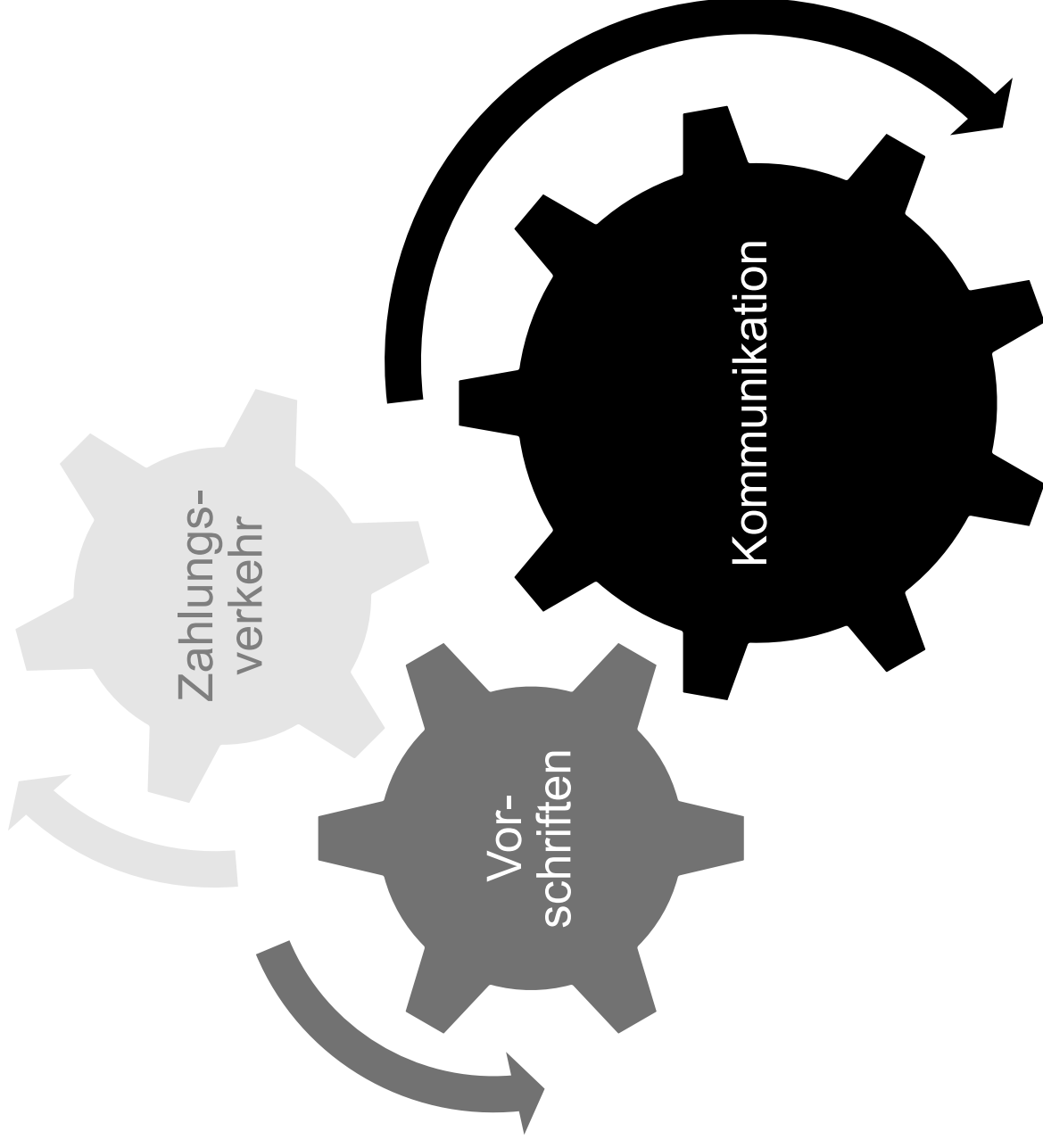
Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen

2016	Ausgegeben zu Wiesbaden am 22. Januar 2016	Nr. 2
Tag	Inhalt	Seite
11. 1. 15	Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (FA/GDV) FFN 41-43	18
8. 1. 16	Zweite Verordnung zur Änderung der Gerichtsvollzieher-Vergütungsver- ordnung Änderl. FFN 323-156	26

10. **Verwaltungsverfahren**

Zentrale Fragen:

1. Liegen innerhalb des Verwaltungsverfahrens Informationsdefizite vor?
2. Sind die Regelungen verständlich formuliert? Sollten bestimmte Verfahrensabläufe ggf. anders formuliert oder geregelt werden?
3. Läuft der Zahlungsverkehr reibungslos?



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. **Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)**
12. Verschiedenes

11. Kurzbericht der Gutachter



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023
3. Besondere Finanzausweisungen
4. Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
5. Landesausgleichsstock
6. Gebiets- und Aufgabenveränderungen
7. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
8. Übergangsregelungen
9. Evaluationszyklen
10. Verwaltungsverfahren
11. Kurzbericht der Gutachter (nach der Mittagspause)
- 12. Verschiedenes**

12. Verschiedenes

- Welche weiteren Themen sollten noch in der AG erörtert werden?
- Zeit- und Arbeitsplanung für die Jahre 2024 und 2025
- Sachstand zum Gemeindefinanzbericht 2023
- Termin für die nächste AG-Sitzung
- ...

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 09. November 2023

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

TEAM



Dr. Mario Hesse
hesse@wifa.uni-leipzig.de
Tel.: 0341 97 33 582



Dr. Tim Starke
starke@wifa.uni-leipzig.de
Tel.: 0341 97 33 588



Prof. Dr. Thomas Lenk
fwi@wifa.uni-leipzig.de
Tel.: 0341 97 33 580

**Institut für öffentliche Finanzen
und Public Management**
Professur Finanzwissenschaft
Augustusplatz 10
04109 Leipzig

Vortragsaufbau

1. Ziele der Begleitung der Evaluierung
2. Nivellierungshebesätze
3. Bedarfsfaktor „Kinder“ im FAG
4. Sonderstatusstädte / Kragenkreise

AUFGABENSTELLUNG / ZIELE

LEISTUNGSBESCHREIBUNG

- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung des **Siedlungsindex** und **Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- ggf. weitere Einzelgutachten
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

1. Ziele der Begleitung der Evaluierung
 2. **Nivellierungshebesätze**
 3. Bedarfsfaktor „Kinder“ im FAG
 4. Sonderstatusstädte / Kragenkreise
-

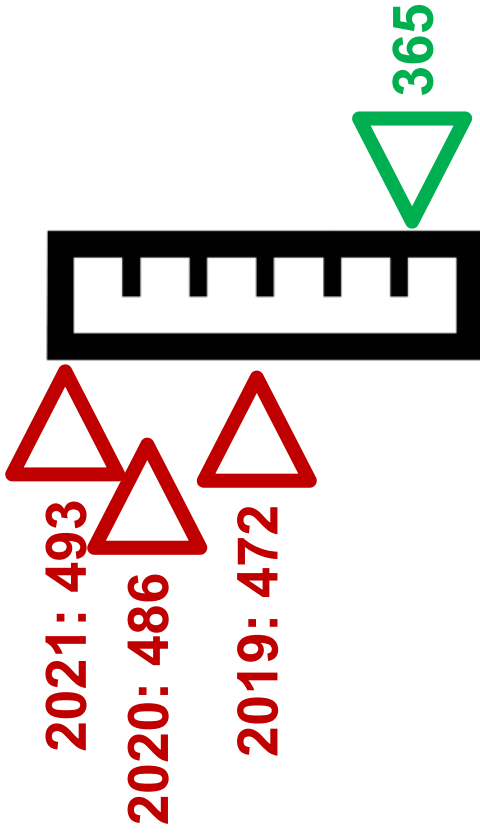
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- Nivellierungshebesätze sind wichtig (und Standard im FAG)
 - keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft
 - Einnahmeverluste durch Hebesatzsenkungen werden nicht durch Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen werden nicht durch Entzug von Schlüsselzuweisungen kompensiert
- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
 - damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt widerspiegelt
 - zu niedrige Hebesätze begünstigen vor allem **gewerbesteuerstarke Standorte** (und nicht wie vermeintlich die steuerschwachen Gemeinden)

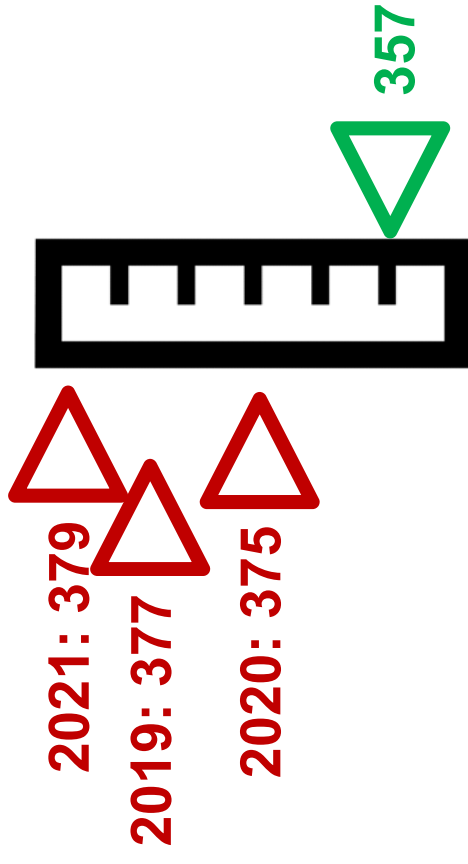
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt wiederspiegelt
- In HE sind die Nivellierungshebesätze zu niedrig
- Für **kreisangehörige Gemeinden**:

Grundsteuer B



Gewerbesteuer

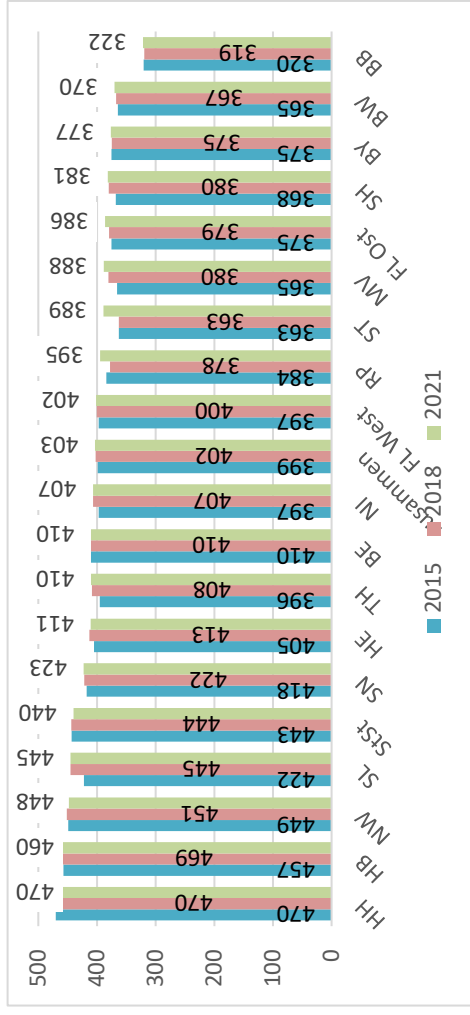


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

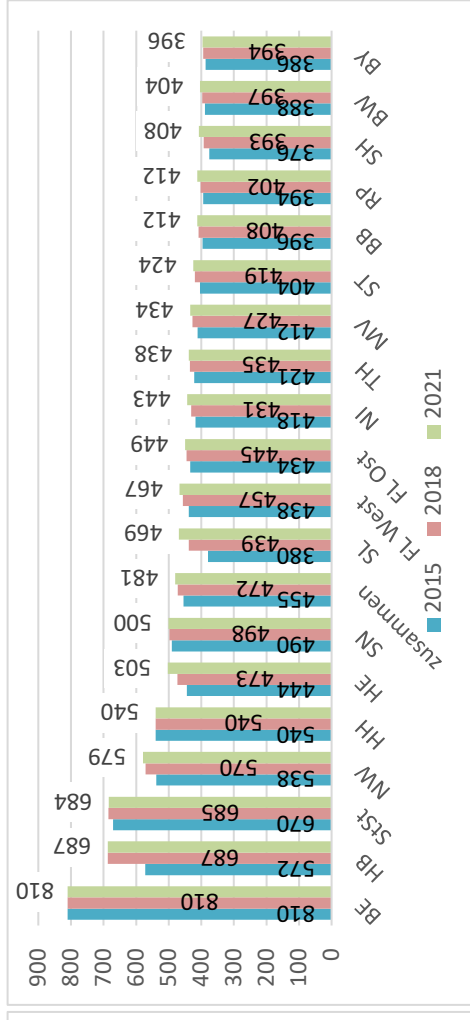
NIVELLIERUNGSHebesätze

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Würden bei einer Anpassung der Nivellierungshebesätze unpassende Anreize gesetzt?
- Hebesätze sind in Hessen gestiegen, v.a. bei Grundsteuer B

Hebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich



Hebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

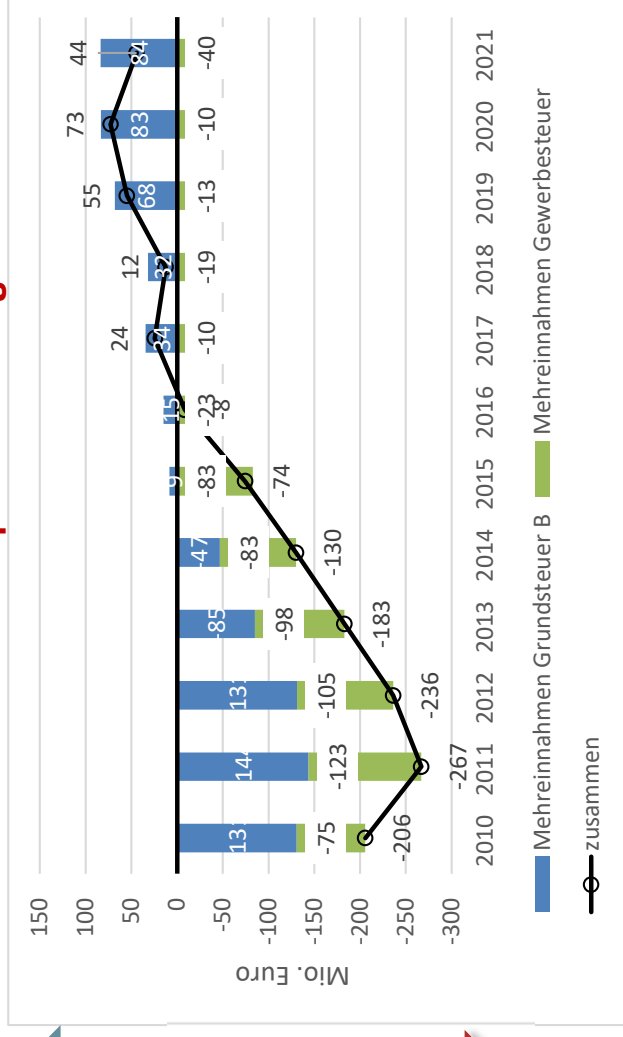
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Würden bei einer Anpassung der Nivellierungshebesätze unpassende Anreize gesetzt?

Mehr- bzw. Mindereinnahmen durch Hebesatzpolitik im Vergleich zum Bundesdurchschnitt

Mehreinnahmen durch überdurchschnittlich hohe HS

Mindereinnahmen durch unterdurchschnittliche HS

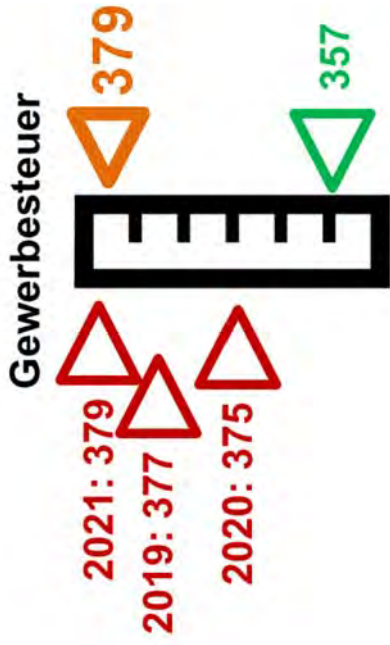
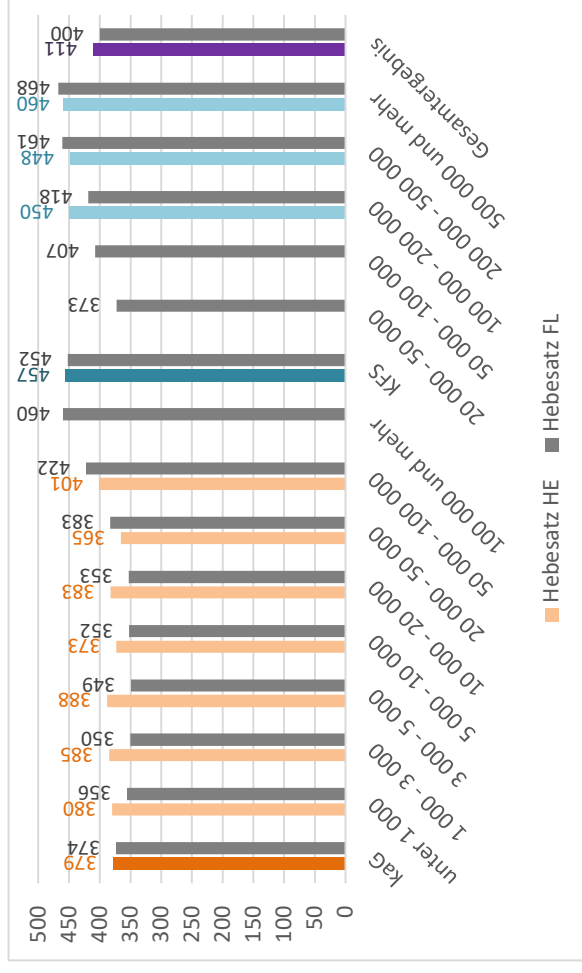


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHebesätze

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Würden bei einer Anpassung der Nivellierungshebesätze unpassende Anreize gesetzt?
- Keine großen Unterschiede in der Hebesatzanspannung in der Gruppe der kaG

Hebesätze der Gewerbesteuer differenziert nach Größenklassen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Wiesbaden, 09.11.2023 | Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Mario Hesse, Dr. Tim Starke

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Die (unerwarteten) Effekte eines zu niedrigen Nivellierungshebesatzes

Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz												
	Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer- kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmess- zahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist- Steuereinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	1.481	75%
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	1.481	51
gewerbeschwach, niedriger HS	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	1.481	472
gewerbeschwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	1.481	474
sehr gewerbeschwach, hoher HS	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	1.481	619
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	1.481	183
Summe	3.500		1.095	3.505		1.500	5.005					1.800
Mittelwert	700	328	219	701	100%	300	1.001					
Nivellierungshebesatz		319,5	320	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:							
							70,0%					

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Die (unerwarteten) Effekte eines zu niedrigen Nivellierungshebesatzes

Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz											
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	75%
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	51
gewerbeschwach, niedriger HS	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	472
gewerbeschwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	474
sehr gewerbeschwach, hoher HS	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	619
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	183
Summe	3.500	1.095	3.505	100%	1.500	5.005					1.800
Mittelwert	700	328	219	701	100%	300	1.001				
Nivellierungshebesatz		319,5	320	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:		70,0%				

Variante: Setzung eines Nivellierungshebesatzes unter dem Landesdurchschnitt											
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Delta Schlüsselzuweisungen
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.043	159%	300	1.343	140,3%	-4,9%	1.437	70
gewerbeschwach, niedriger HS	500	290	172	517	79%	300	817	85,4%	-4,0%	1.437	465
gewerbeschwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	514	78%	300	814	85,1%	-4,0%	1.437	467
sehr gewerbeschwach, hoher HS	400	360	111	333	51%	300	633	66,2%	-3,4%	1.437	603
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	878	134%	300	1.178	123,1%	-4,7%	1.437	194
Summe	3.500	1.095	3.286	100%	1.500	4.786					1.800
Mittelwert	700	328	219	657	100%	300	957				
Nivellierungshebesatz		319,5	300,0	68,7%	Anteil Gewerbesteuer:		68,7%				

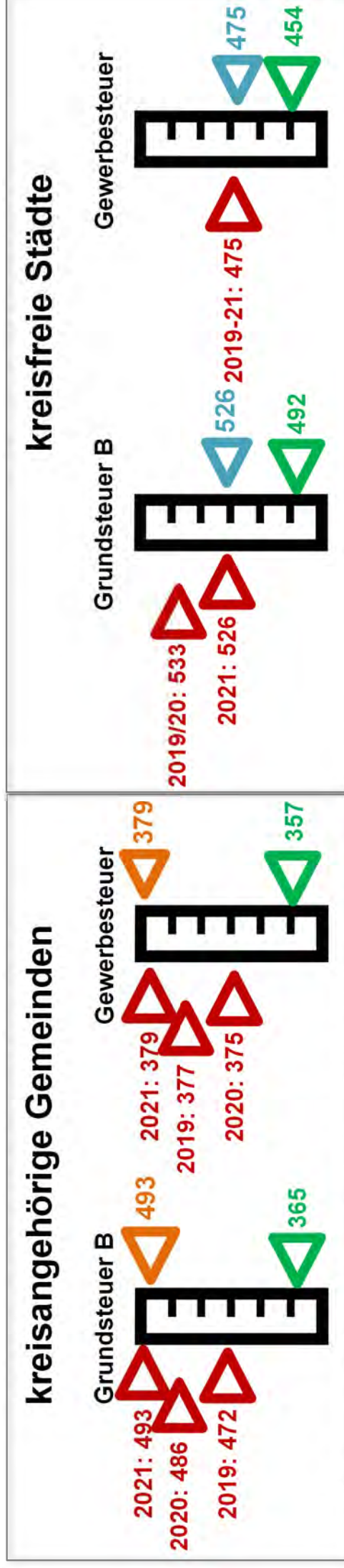
Es profitieren die „Oasen“ und die gewerblichen Zentren
Für die schwachen Gemeinden ist es ein Nachteil.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Wiesbaden, 09.11.2023 | Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Mario Hesse, Dr. Tim Starke

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

- Geteilte Hebesätze
- Problematisch bei Steuerkraftberechnung *innerhalb* einer Säule
- Sachgerecht ist dagegen die Nutzung differenzierter Niv.-HS in *unterschiedlichen* Säulen
- bei Grundsteuer B noch vorbehaltenlich der Reformeffekte (Landesdurchschnitt bleibt dennoch geeignete Referenzgröße)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Vortragsaufbau

1. Ziele der Begleitung der Evaluierung
2. Nivellierungshebesätze
3. **Bedarfsfaktor „Kinder“ im FAG**
4. Sonderstatusstädte / Kragenkreise

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG NEBENANSÄTZE IM LÄNDERVERGLEICH

Nebenansatz	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
(Klein-)Kinder		xo				xo	xo	x		x		x	x
Schüler/Schülerbeförderung		o		o ^a	xo	xo				x	xo		
Studenten	x												
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x ^c		x					
Demografie										x			
Sozialhilfe/Soziallasten		xo	o ^a	o ^a	x	o ^a	o	o		o ^a			o ^a
Zentrale Orte						x ^c	x ^b	x		x		x	
Fläche					x				o				
Straßen				o ^a				x					
Grubengemeinden						xo		x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche		x	x										

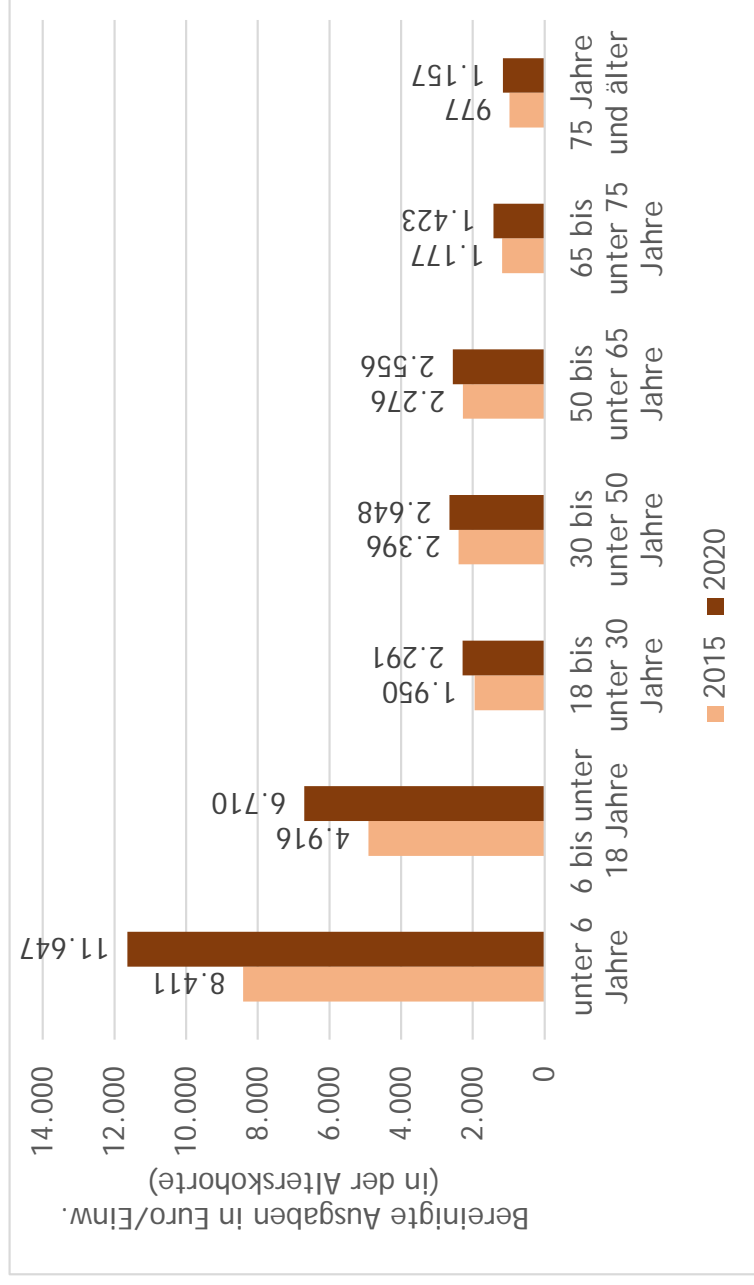
x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

- a) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt.
- b) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein werden in einer separaten Teilschlüsselmasse gewährt.
- c) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte und Stationierungsgemeinden in Rheinland-Pfalz werden separat ausgereicht.

Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2023.

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG BEGRÜNDUNG DES BEDARFSFAKTORS: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

- **Beispiel** Sachsen-Anhalt: Welche Altersklassen „kosten“ die Gemeinden und Gemeindeverbände am meisten?



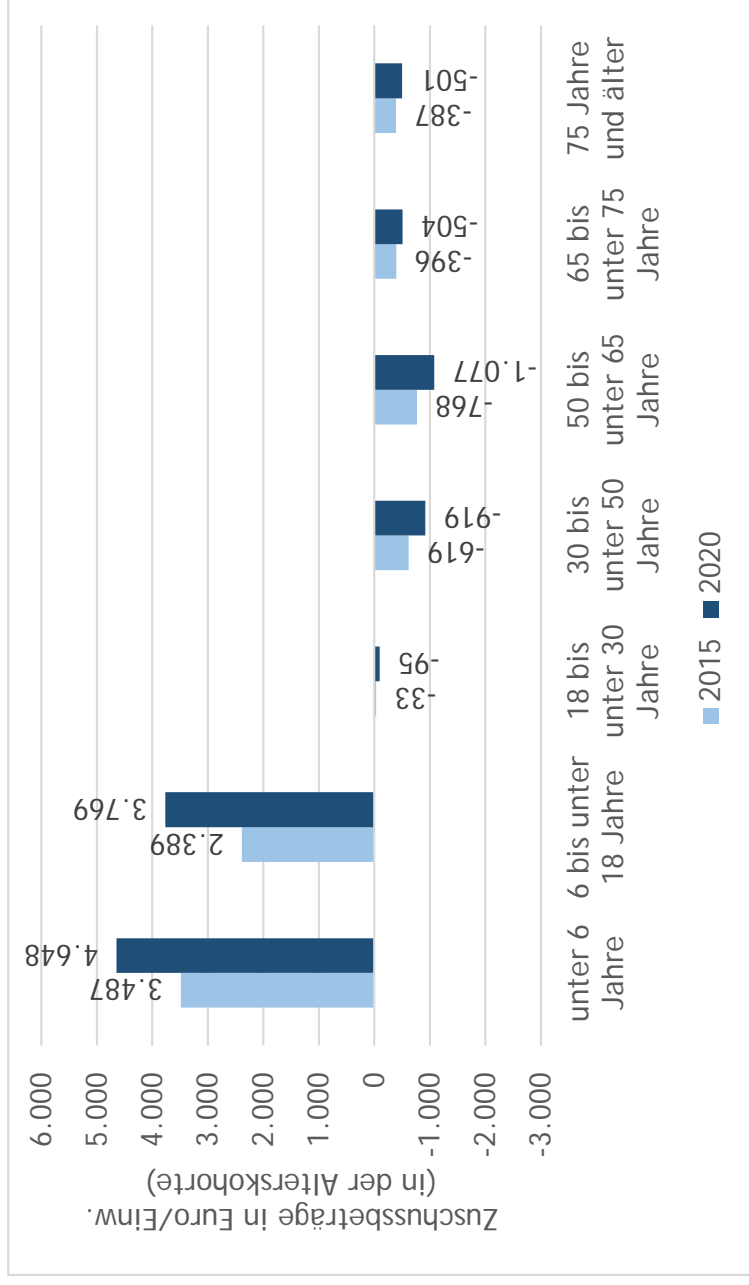
in der Begutachtung:

**Berechnung und
Darstellung analog für
Hessen**

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG BEGRÜNDUNG DES BEDARFSFAKTORS: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

- **Beispiel** Sachsen-Anhalt: Welche Altersklasse ist Nettoempfänger und welche Nettozahler kommunaler Leistungen?



in der Begutachtung:

**Berechnung und
Darstellung analog für
Hessen**

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- **Ziel:** Trennung von systematischen Zusammenhängen, die relative Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können und unsystematische Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierbare Ursachen)
- Lassen sich Unterschiede durch sachliche Indikatoren **statistisch signifikant** begründen? → Prüfung mittels Regressionsmodellen
 - **JA**
 - Dann kann angemessener Umfang der Hauptansatzstaffel bestimmt werden
 - dann können Art und Umfang von Nebenansätzen bestimmt werden
 - **NEIN**
 - dann Bedarfsansatz eher „flach“ nach Einwohnerzahl
- Verteilungsmodus, der dies nicht berücksichtigt, ist möglich, generiert jedoch Sickerverluste und unsystematische Verteilungseffekte
- **ABER:** Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis lässt sich immer nur ausschnittsweise pauschal einfangen → **typisierte Bedarfsgewichtung mit Gestaltungsspielraum**

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Gesamtüberprüfung für **kreisangehörige Gemeinden** könnte wie folgt aussehen (Orientierung an bisher verfassten FAG-Gutachten):

Erklärende Variablen (Ziel: Untersuchung des Einflusses auf Zuschussbeträge/Einw.)	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger (allgemeine Einwohnerveredelung)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen
Quote 10- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben weiterführende Schulen
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Grundzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (ggf. unterteilt nach Teilfunktionen)	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Funktionen der Sonderstatusstädte
Steuern pro Kopf	Selbstverstärkungseffekt

BEDARFSFAKTOR „KINDER“ IM FAG ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Gesamtüberprüfung für die **5 kreisfreien Städte und 21 Landkreise** schwieriger (weniger Beobachtungseinheiten, eigentlich separate Prüfung, da separate Teilschlüsselmassen)

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger + Metropolenzuschlag Frankfurt am Main
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen
Quote 10- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben weiterführende Schulen
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung / kreisangehörige Gemeinden im ländlichen Raum
Sozialindex	Soziallasten
Statistischer Faktor* Kragenkreis	Funktionen der Sonderstatusstädte in den Kragenkreisen (Veredelung der Einwohnerzahl?)

- kreisfreie Städte: Splittung der Zuschussbeträge in Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile
 - Verfahren bereits erfolgreich in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt angewendet

Vortragsaufbau

1. Ziele der Begleitung der Evaluierung
2. Nivellierungshebesätze
3. Bedarfsfaktor „Kinder“ im FAG
4. **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**

SONDERSTATUSSTÄDTE / KRAGENKREISE

Sonderstatusstadt	Kragenkreis
Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunus
Fulda	Fulda
Gießen	Gießen
Hanau	Main-Kinzig-Kreis
Marburg	Marburg-Biedenkopf
Rüsselsheim am Main	Groß-Gerau
Wetzlar	Lahn-Dill-Kreis

- § 4a HGO: Sonderstatus-Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden **zusätzlich einzelne, ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben der Landkreise.**

SONDERSTATUSSTÄDTE / KRAGENKREISE LEISTUNGEN DER SONDERSTATUSSTÄDTE

- Gesetzlich übernommene Aufgaben der Sonderstatusstädte:
 - Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Abs. 1, 2 HKJGB)
 - Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG)
 - Volkshochschule (§ 8 Abs. 1, 3 HWBG)
 - Ausländerwesen (§ 1 AAZustV)
 - Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Abs. 3 HAGBNatSchG)
 - Denkmalschutzbehörde (§ 4 Abs. 2 HDSchG)
 - Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG)
 - Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Abs. 1 HBKG)
- zudem: **unterschiedliche Schulträgerschaften**
- Ermäßigungssatz für die Kreisumlage i. H. v. 43,5 %
 - Funktion: Ausgleich für gesetzlich an Sonderstatusstädte und kreisfreie Städte übertragene originäre Kreisaufgaben

Sonderstatusstadt	Schulträger? (§ 138 HSchG)
Bad Homburg v. d. Höhe	Nein
Fulda	Ja
Gießen	Ja
Hanau	Ja
Marburg	Ja
Rüsselsheim am Main	Ja
Wetzlar	Nein

SONDERSTATUSSTÄDTE / KRAGENKREISE LEISTUNGEN DER KRAGENKREISE

- Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen
 - Umlage an den Landeswohlfahrtsverband (§ 52 FAG)
 - Krankenhausumlage (§ 51 Abs. 1, 2 FAG)
 - Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Ab. 1 HAG/SGB XII)
 - Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG)
 - Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Abs. 1 HGöGD)
 - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ § 1-3 AsylbLGDV)
 - Kreisstraßen (§ 41 Abs. 2-4 HStrG)
 - Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Abs. 1 HRDG)

- Berücksichtigung der Sonderstatusstädte im HFAG

Sonderstatusstädte (Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden)	Kragenkreise (Teilschlüsselmasse der Landkreise)
Hauptansatz: Einwohnergewichtung der Sonderstatusstädte zu 158 % (§ 19 HFAG)	Hauptansatz: in Kragenkreisen wird die Einwohnerzahl der Sonderstatusstädte mit 75 % angesetzt (§ 31 HFAG)

SONDERSTATUSSTÄDTE / KRAGENKREISE

WEITERE VORGEHENSWEISE: STATISTISCHE ANALYSE

- Analyse der **amtlichen Statistik**
 - ... hinsichtlich der **Leistungen der Städte für die Kragenkreise** und Analyse der dabei entstehenden **Kosten** (zudem: Gegenüberstellung mit übrigen Kommunaltypen)
 - ... hinsichtlich ggf. bestehender **Sonderlasten der Kragenkreise selbst** (finanzielle Folgen der Ermäßigung der Kreisumlage?)
 - **deskriptive einzelfallbezogene Analyse** hinsichtlich der **Aufgabenlasten** und Einordnung
 - ... in den hessischen Gesamtkontext
 - ... in das Gemeindegefüge im jeweiligen Kragenkreis?
 - Zentrale Fragestellung: **Senkung der Umlagegrundlagen überhaupt sachgerecht?**
- Heben sich die Sonderstatusstädte überhaupt spürbar ab?

SONDERSTATUSSTÄDTE / KRAGENKREISE

WEITERE VORGEHENSWEISE: EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG

- Finanzwissenschaftliche Beurteilung, ob Bedarfe der Sonderstatusstädte **überhaupt im FAG** abgebildet werden sollten
 - **empirische Prüfung?** nur 7 Datenpunkte (7 Städte bzw. 7 Kreise) mit teils völlig unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten
 - Zudem: Wird Hanau kreisfrei? (dann jeweils nur noch 6 Datenpunkte ...)
 - statistisch signifikante **Mehrbedarfe fraglich** ...
 - zudem: **Vermeidung einer Überfrachtung** des HFAG
- Ist eine empirische **Prüfung** aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte der Sonderstatusstädte **überhaupt sinnvoll?**
 - Alternativen? Data Envelopment-Analyse? Einzelfallanalyse?
 - Verfügbarkeit geeigneter statistischer oder Haushaltsdaten?

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

14. Sitzung der Arbeitsgruppe am 1. Februar 2024

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023**
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der 13. AG KFA

Änderungsvorschlag zu TOP 4: Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen

Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen

Herr Gruno (HMSI) gibt einen Überblick über die investive Förderung für Krankenhäuser. Hierbei geht er insbesondere noch einmal auf das Landesinvestitionsprogramm zur Förderung von Strukturveränderungen und das Landesdarlehensprogramm ein, die beide mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 ins Leben gerufen worden sind. Bislang habe das HMSI jedoch den Förderauftrag wegen der bevorstehenden Krankenhausreform auf Bundesebene zurückgestellt. Der diesbezügliche Referentenentwurf zur Reform sei für Mitte November angekündigt, so dass man dann noch einmal einen etwaigen Förderauftrag im Lichte des Referentenentwurfes prüfen wolle. Herr Klumpp (HMDf) bezeichnet das System der Pauschalförderung als Erfolgsmodell, da die Gelder dort abfließen. Herr Gruno erläutert die Hintergründe, weshalb der Mittelabfluss bei dem Strukturfonds I und II sowie dem Krankenhauszukunftsfonds so schleppend ist. Hier sind als Gründe u. a. ein zähes und zeitwendiges Verfahren und schwierige Abstimmungsprozesse **bei dem Krankenhauszukunftsfonds auf Landes- und Bundesebene** hinsichtlich der Förderfähigkeit einer Maßnahme zu nennen.

Herr Dr. Dieter (HSTI) formuliert die Frage, ob es Sinn macht, die Investitionsförderung für Krankenhäuser auch im Lichte der Krankenhausreform über den KFA laufen zu lassen. Dann habe man eine klare Trennung, was Aufgabe des Landes und der Kommunen sei und erspare sich künftig die Diskussion, ob es sich bei der Förderung um Landesmittel handle oder nicht. Herr Gruno erklärt, dass hinsichtlich einer auskömmlichen Finanzierung der Krankenhäuser **aktuell** die Höhe der Betriebskostenförderung an erster Stelle zu nennen ist und dann erst die Investitionsförderung. Für die Krankenhäuser **ist spiele allein** die Höhe der **Investitionsförderungsmittel entscheidend und nicht die Frage, Gelder eine Rolle unabhängig** aus welchem Topf diese **kommunenfinanziert werden**. Ebenso wird seitens Herr Dieter thematisiert, ob es sinnvoll sei, den KFA diesbezüglich noch vor der Krankenhausreform zu verändern. Nach Auffassung des HMSI stehe die Evaluation des KFA nicht unbedingt mit der Krankenhausreform im Zusammenhang.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. **Funktion des Gemeindefinanzberichts**
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

3. Funktion des Gemeindefinanzberichts

Zwei Hauptfunktionen

1. Das Land trägt seiner **Pflicht zur Beobachtung der finanziellen Situation** der Gemeinden und Gemeindeverbände fortlaufend Rechnung
→ Jährlicher Gemeindefinanzbericht, der dem Landtag zur Kenntnis vorgelegt wird
2. Das Land prüft die **Deckung der erforderlichen finanziellen Mindestausstattung** durch das KFA-Volumen

Hinweis:

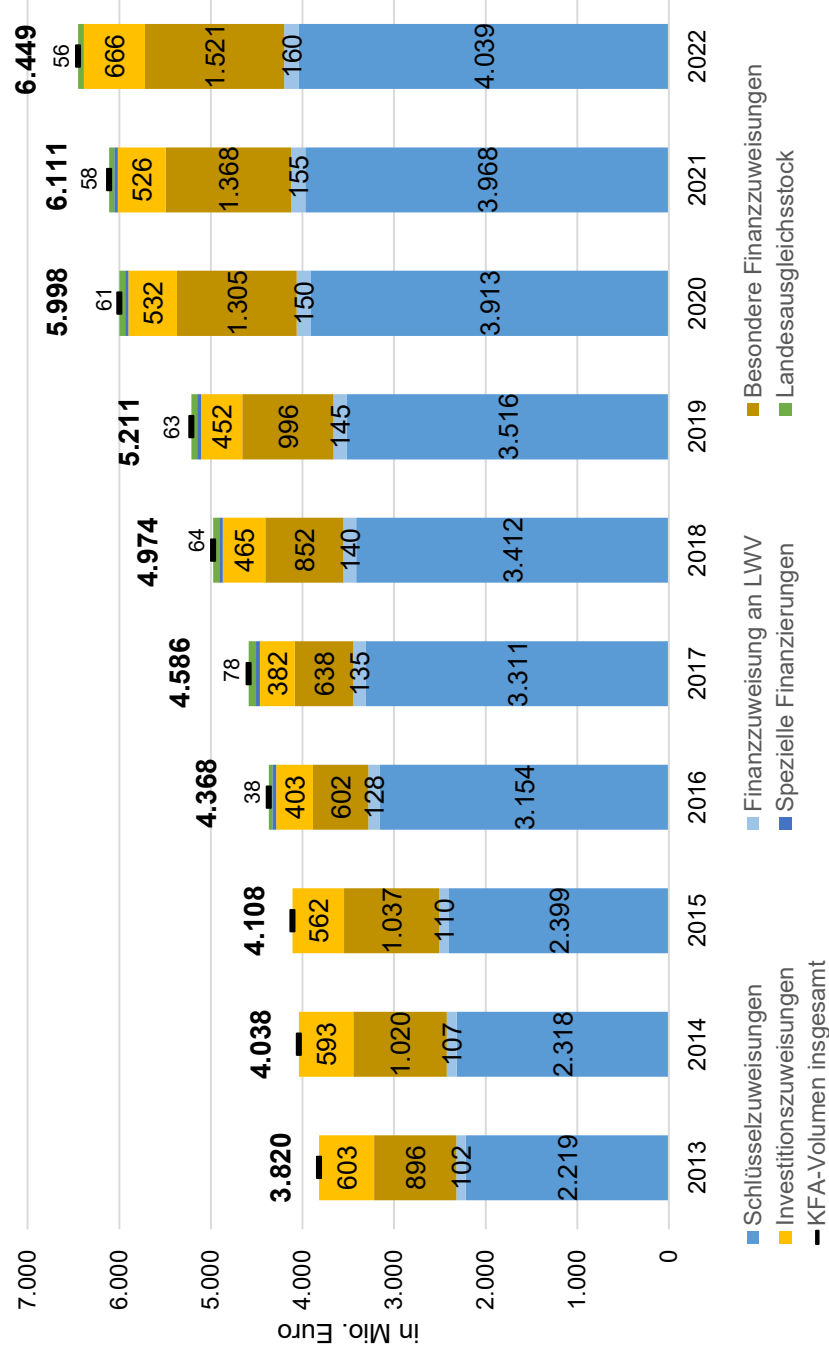
- Der vorgestellte Gemeindefinanzbericht 2023 stellt einen **aktuellen Entwurf des Ministerium der Finanzen** dar.
- Nach § 74 HFAG ergeht er im **Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium** (=Ministerium des Innern)
→ **Einholung des Einvernehmens steht noch aus**

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. **Kommunaler Finanzausgleich**
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

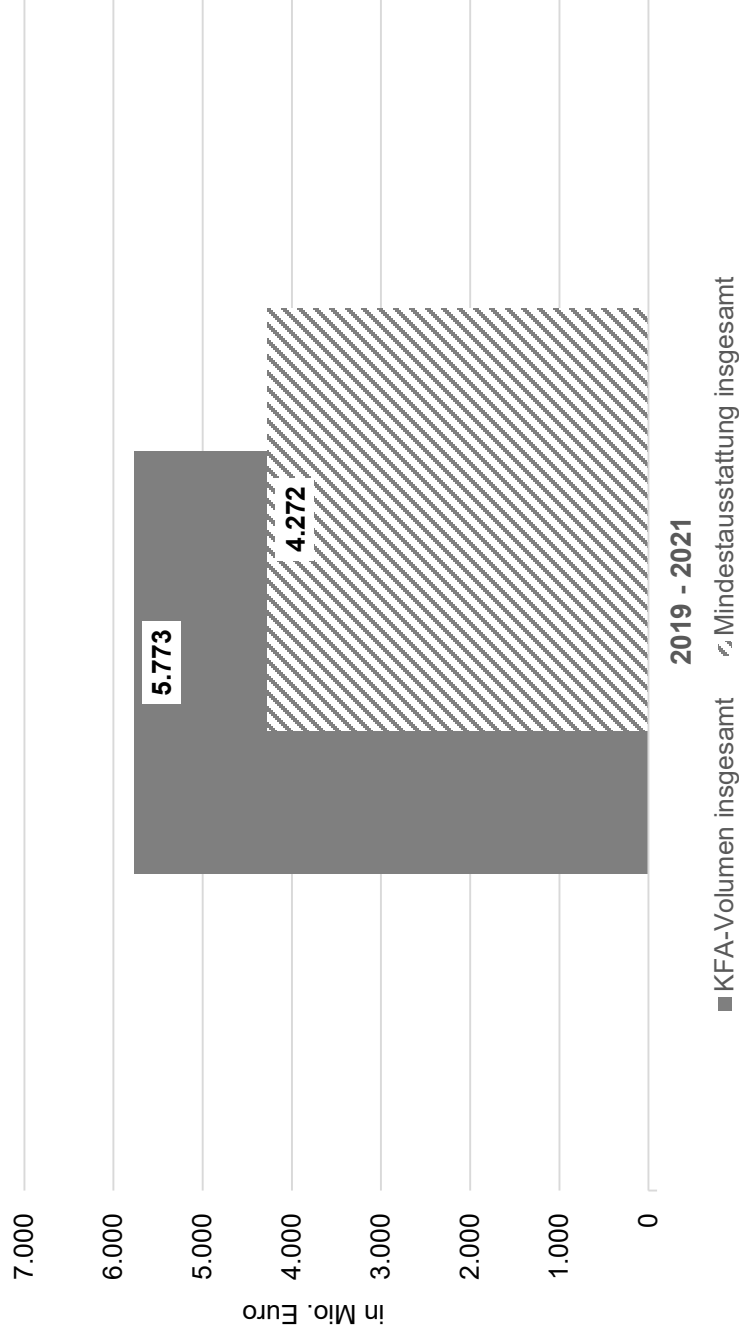
4. Kommunalen Finanzausgleich

Abb. 21 – Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs – Verwendung der Mittel



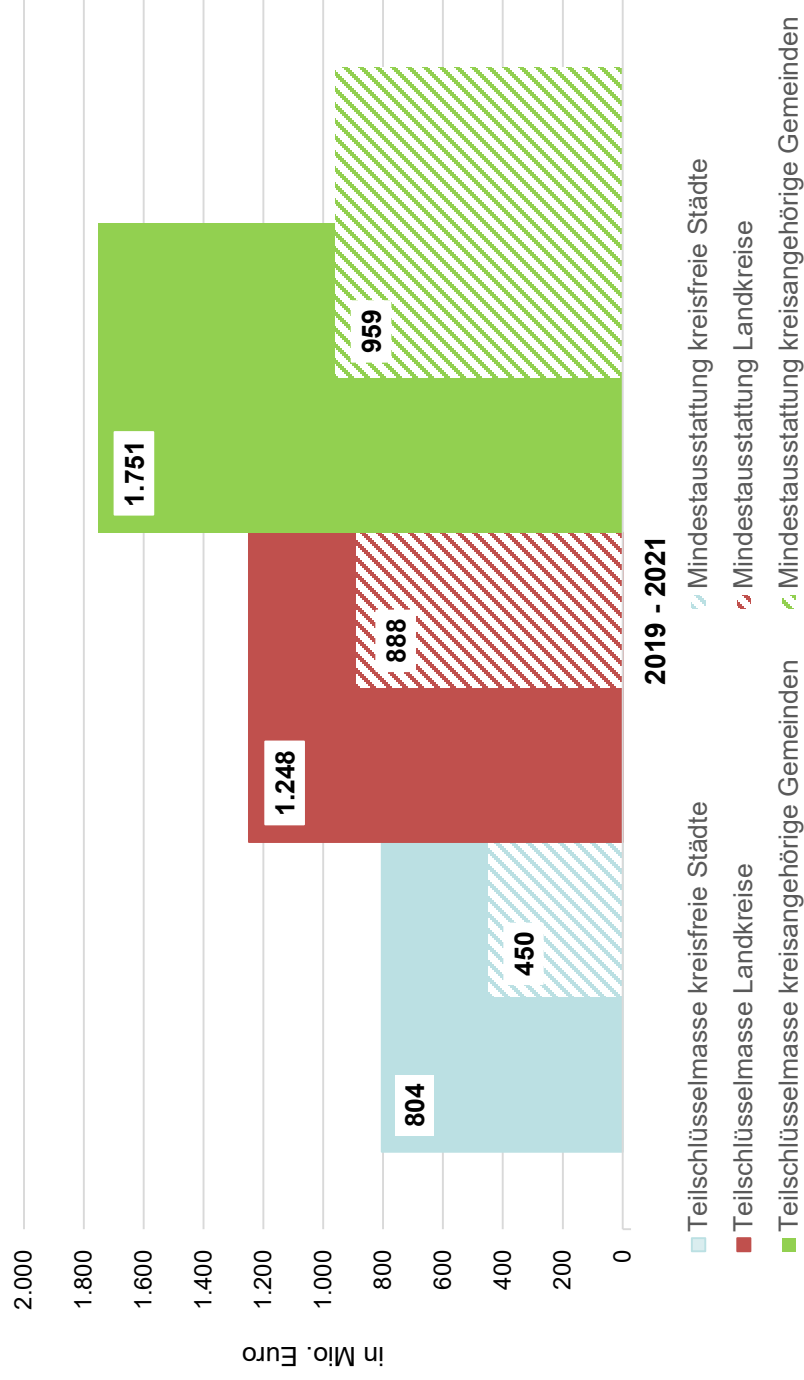
4. Kommunalen Finanzausgleich

Abb. 22 – KFA-Volumen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2019-2021)



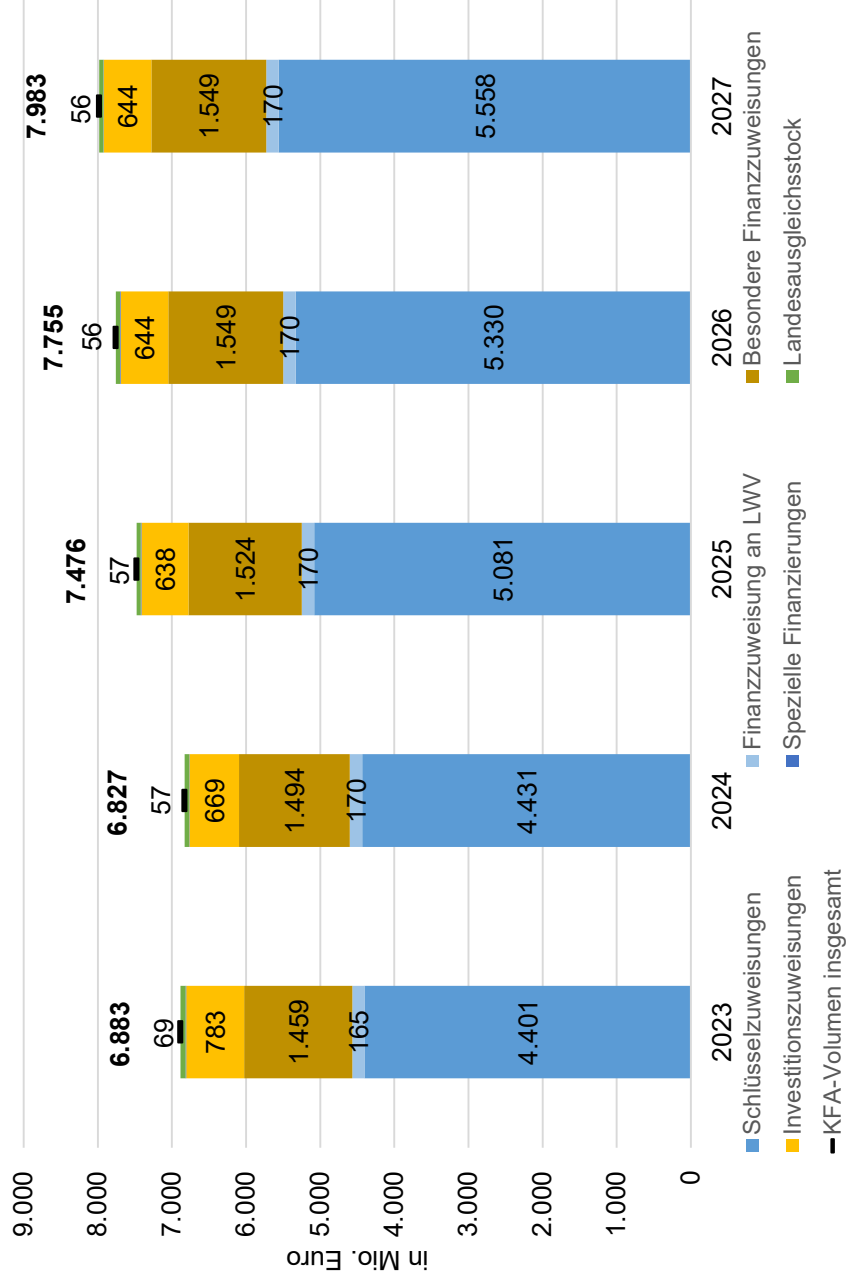
4. Kommunalen Finanzausgleich

Abb. 23 – Teilschlüsselmassen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2019-2021)



4. Kommunalen Finanzausgleich

Abb. 24 – Finanzplanung zum KFA – Verwendung der Mittel



4. Kommunalen Finanzausgleich

Berechnung der Mindestausstattung

in Mio. Euro

Nr.	Berechnungsschritte	insgesamt	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehörige Städte und Gemeinden	Hinweise
-----	---------------------	-----------	------------	-------------------	--------------------------------------	----------

A. Vorbereitung der Berechnungsdaten

1.	Auszahlungen insgesamt	29.043	8.167	8.299	12.576	Ausgangsdaten (sämtliche Ein- und Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2019/2020/2021)
2.	Einzahlungen insgesamt	29.690	8.250	8.358	13.083	
3.	Defizite insgesamt	-647	-82	-58	-506	= Nr. 1 - Nr. 2
4.	Bereinigungsbetrag Auszahlungen	1.597	389	362	846	Steuererträge, Schlüsselzuweisungen, Bedarfzuweisungen, Konzessionsabgaben, Kreisumlage (bei Landkreisen), auf nicht berücksichtigte Aufgabenbereiche entfallende Ein- und Auszahlungen (PB 11, PG 313, PG 545)
5.	Bereinigungsbetrag Einzahlungen	19.562	3.966	5.553	10.043	
6.	bereinigte Auszahlungen	27.446	7.779	7.937	11.731	= Nr. 1 - Nr. 4
7.	bereinigte Einzahlungen	10.128	4.283	2.805	3.040	= Nr. 2 - Nr. 5
8.	bereinigte Defizite	17.318	3.495	5.132	8.691	= Nr. 6 - Nr. 7
9.	Auszahlungen aus Pflichtaufgaben	25.015	7.483	7.088	10.444	gemäß Pflichtigkeitsklassifikation (prozentualer Anteil pflichtiger und freiwilliger Ein- und Auszahlungen)
10.	Einzahlungen aus Pflichtaufgaben	9.382	4.160	2.606	2.616	

4. Kommunalen Finanzausgleich

Berechnung der Mindestausstattung

B. Ermittlung der angemessenen Defizite

11.	Defizite aus Pflichtaufgaben vor Angemessenheitsprüfung	15.634	3.323	4.482	7.829	= Nr. 9 - Nr. 10
12.	Defizite aus Pflichtaufgaben nach Angemessenheitsprüfung	14.333	3.033	4.023	7.277	8,32 Prozent der Defizite aus Pflichtaufgaben bleiben insgesamt unberücksichtigt. Inkl. der Anpassung im Bereich Schule.
12.a	Defizite nach Anpassungen im Bereich Schule	14.333	3.134	4.023	7.176	bedarfsorientierte Anpassung der Schulumlage und Defizite im Aufgabenbereich Schule
13.	Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben	1.526	99	624	803	6,10 Prozent der Auszahlungen für pflichtige Aufgaben werden als Garantiezuschlag dotiert.
14.	angemessenes Gesamtdefizit aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben	15.859	3.233	4.647	7.979	= Nr. 12 + Nr. 13

4. Kommunalen Finanzausgleich

Berechnung der Mindestausstattung

B. Ermittlung der angemessenen Defizite

11.	Defizite aus Pflichtaufgaben vor Angemessenheitsprüfung	15.634	3.323	4.482	7.829	= Nr. 9 - Nr. 10
12.	Defizite aus Pflichtaufgaben nach Angemessenheitsprüfung	14.333	3.033	4.023	7.277	8,32 Prozent der Defizite aus Pflichtaufgaben bleiben insgesamt unberücksichtigt. Inkl. der Anpassung im Bereich Schule.
12.a	Defizite nach Anpassungen im Bereich Schule	14.333	3.134	4.023	7.176	bedarfsorientierte Anpassung der Schulumlage und Defizite im Aufgabenbereich Schule
13.	Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben	1.526	99	624	803	6,10 Prozent der Auszahlungen für pflichtige Aufgaben werden als Garantiezuschlag dotiert.
14.	angemessenes Gesamtdefizit aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben	15.859	3.233	4.647	7.979	= Nr. 12 + Nr. 13

C. Verrechnung der Sonderbedarfe und der allg. Deckungsmittel

15.	Sonderbedarfe	360	43	239	78	zusätzliche vertikale Dotierungen für Bevölkerungsrückgang, Ländlicher Raum, Soziallastenanpassung und Metropolenzuschlag
16.	Allgemeine Deckungsmittel	13.922	2.387	4.436	7.098	Abzug der Steuererträge, Konzessionsabgaben, Kreisumlage (bei Landkreisen), abundante Steuerkraft
17.	angemessenes Gesamtdefizit aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben insgesamt	2.298	888	450	959	= Nr. 14 + Nr. 15 - Nr. 16

4. Kommunalen Finanzausgleich

Berechnung der Mindestausstattung

D. Zusammensetzung der Mindestausstattung im Referenzzeitraum

18.	angemessene Gesamtdefizite insgesamt	2.298			= Nr. 17
19.a	Besondere Finanzaufweisungen	1.223	im Durchschnitt der Jahre 2019/2020/2021		
19.b	Investitionsaufweisungen	503			
19.c	Spezielle Finanzierungen	37			
19.d	Landesaufgleichsstock	61			
20.	Zufweisung an LWV	150			
21.	über KFA zu deckende Mindestausstattung	4.272	= Nr. 18 + Nr. 19.a + Nr. 19.b + Nr. 19.c + Nr. 19.d + Nr. 20		
22.	davon als Schlüsselmasse	2.298	888	450	959

E. Tatsächliches KFA-Volumen im Referenzzeitraum

23.	Finanzaufgleichsmasse	5.774	im Durchschnitt der Jahre 2019/2020/2021		
24.	davon als Schlüsselmasse	3.804	1.248	804	1.751

F. Deckung der Mindestausstattung durch den KFA

25.a	Finanzaufgleichsmasse	5.774
25.b	Mindestausstattung	4.272
	Differenz	1.501

26.a	Teilschlüsselmasse Landkreise	1.248
26.b	Mindestausstattung Landkreise	888
	Differenz	359

27.a	Teilschlüsselmasse kreisfreie Städte	804
27.b	Mindestausstattung kreisfreie Städte	450
	Differenz	354

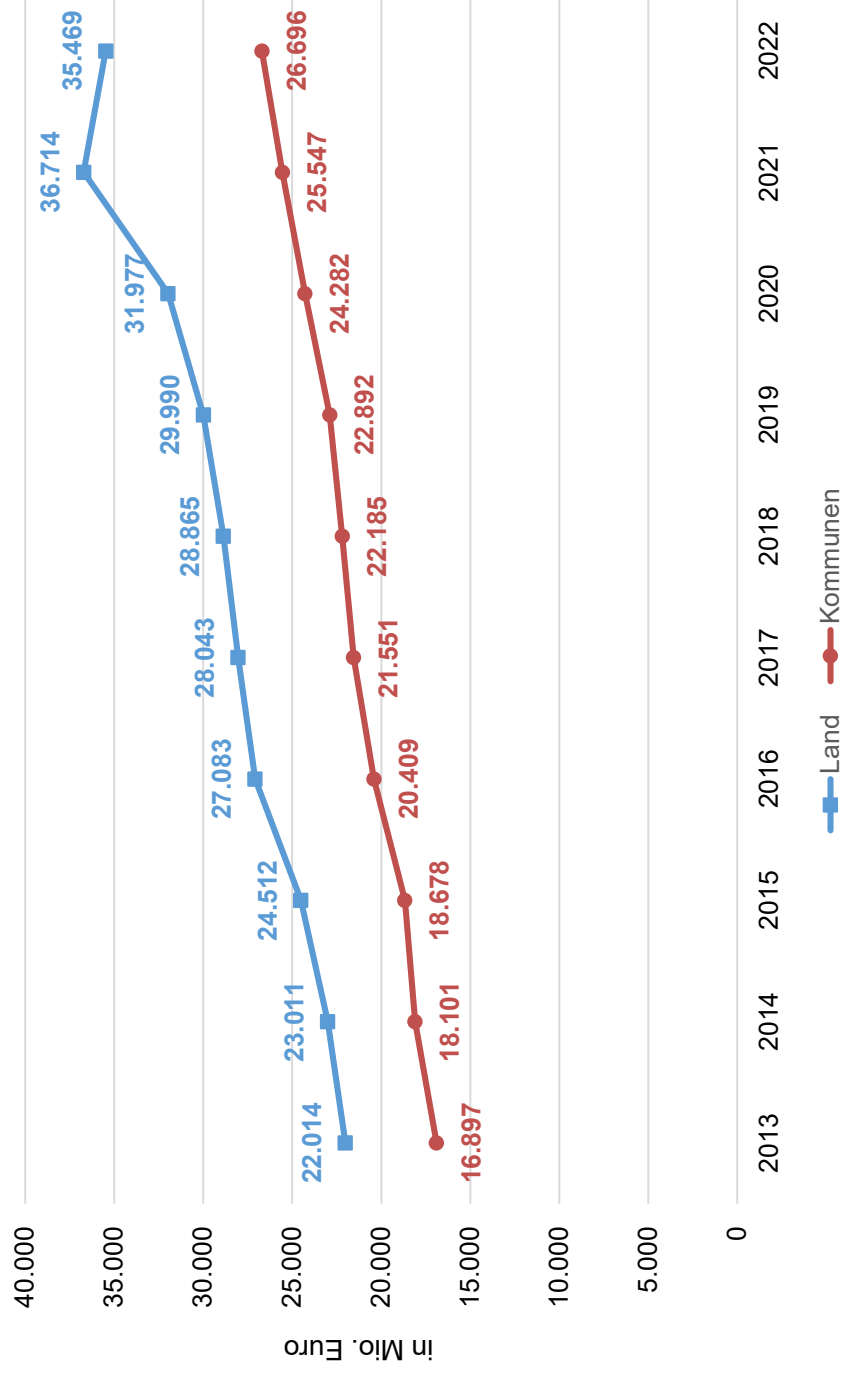
28.a	Teilschlüsselmasse ka Gemeinden	1.751
28.b	Mindestausstattung ka Gemeinden	959
	Differenz	792

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. **Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen**
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

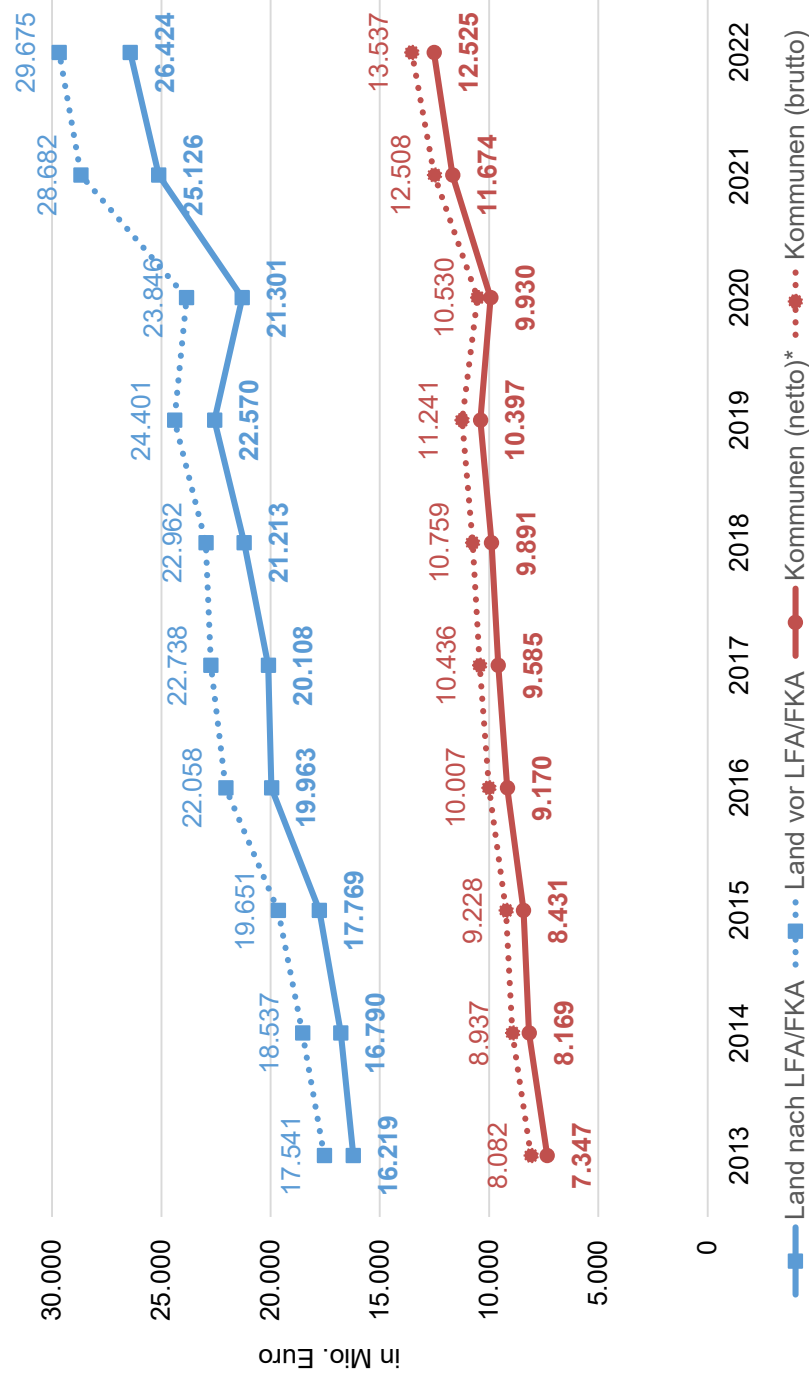
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 1 – Bereinigte Einnahmen des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



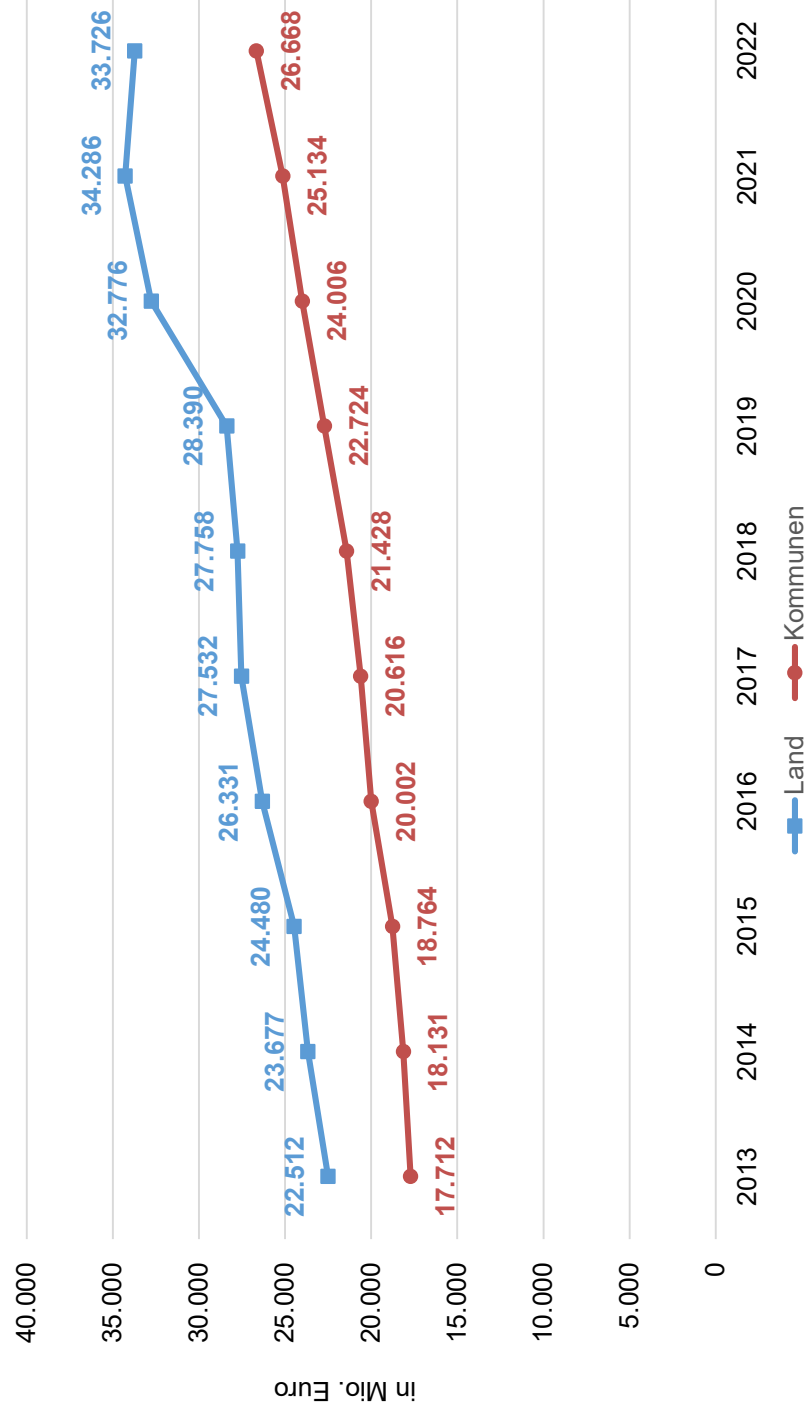
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 2 – Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen



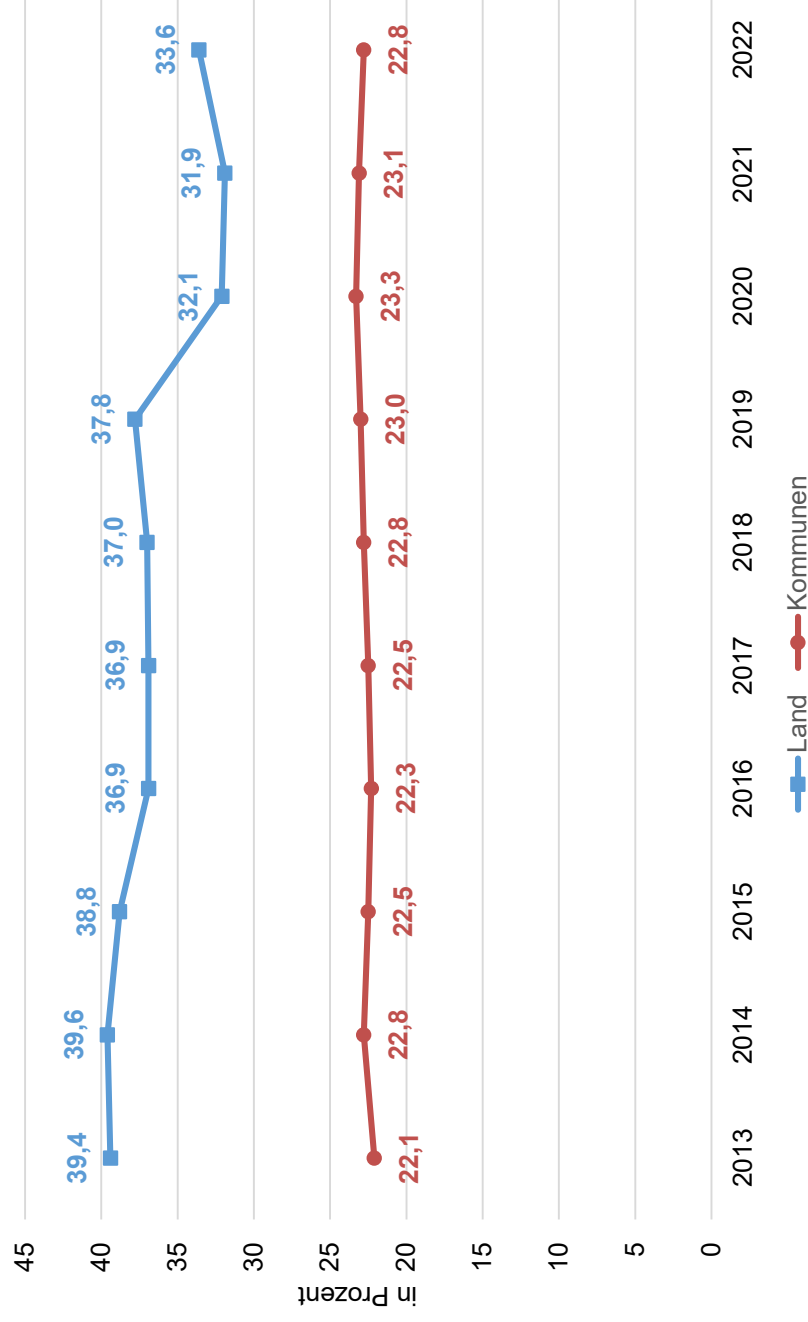
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 3 – Bereinigte Ausgaben des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



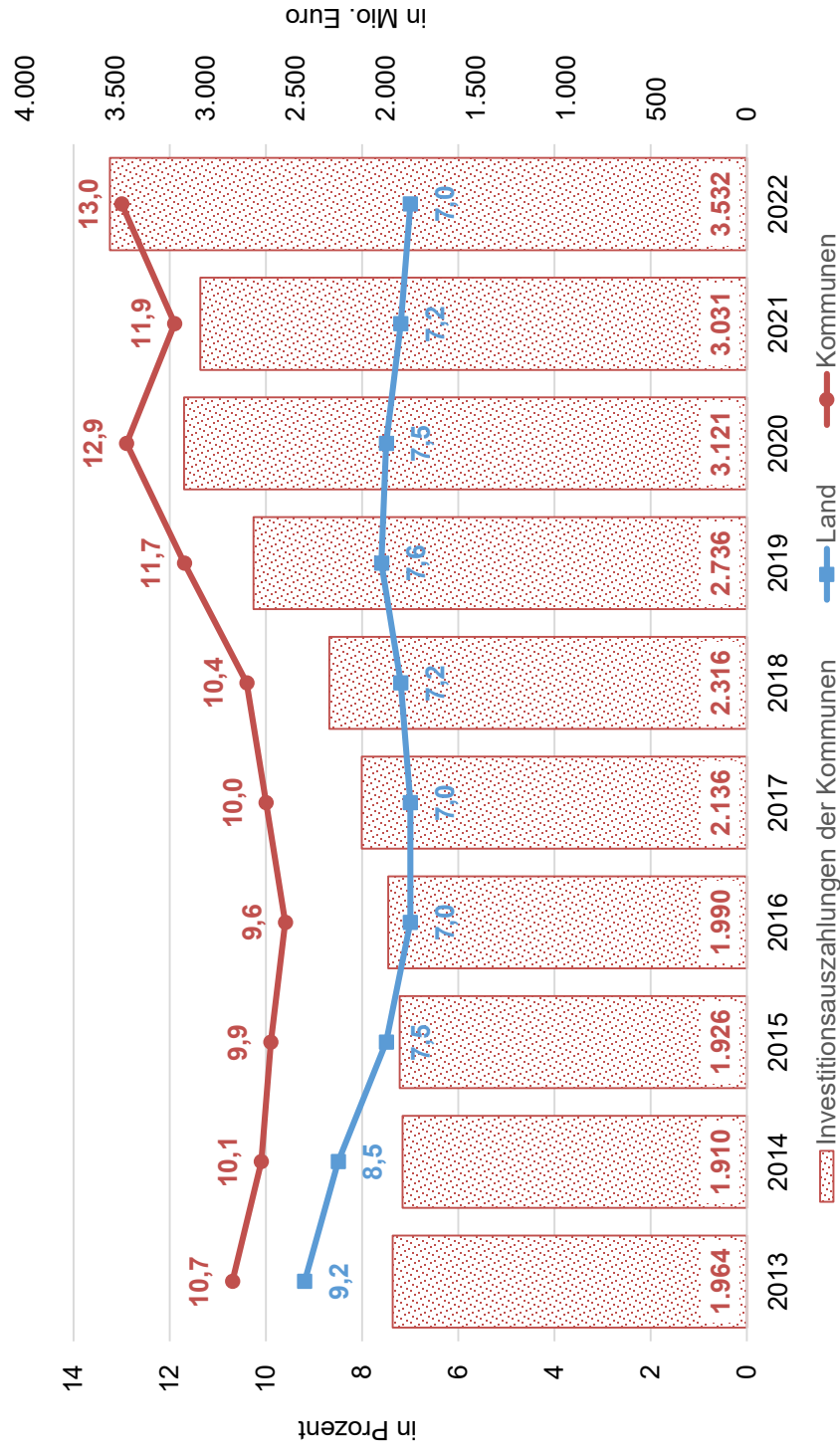
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 4 – Personalausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen



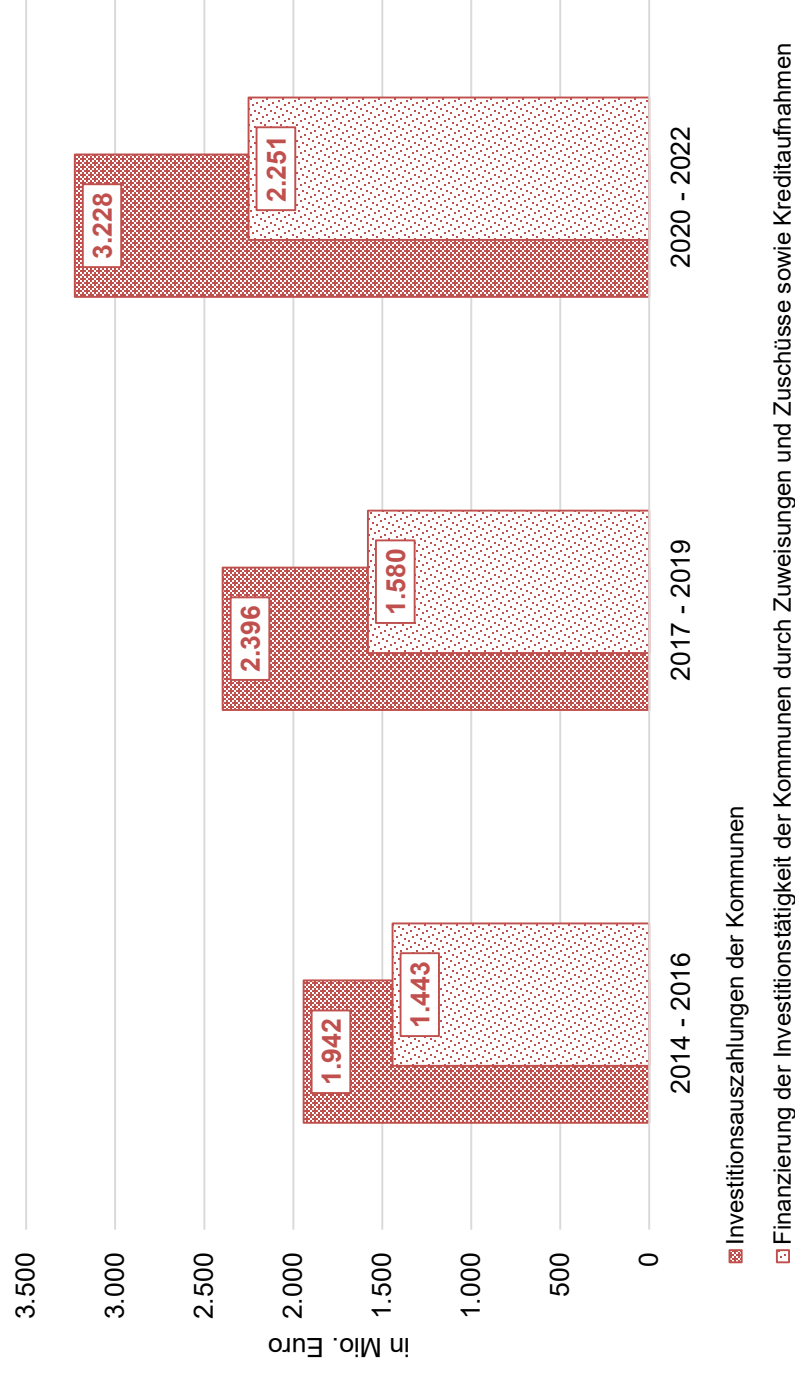
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 5 – Investitionsquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen



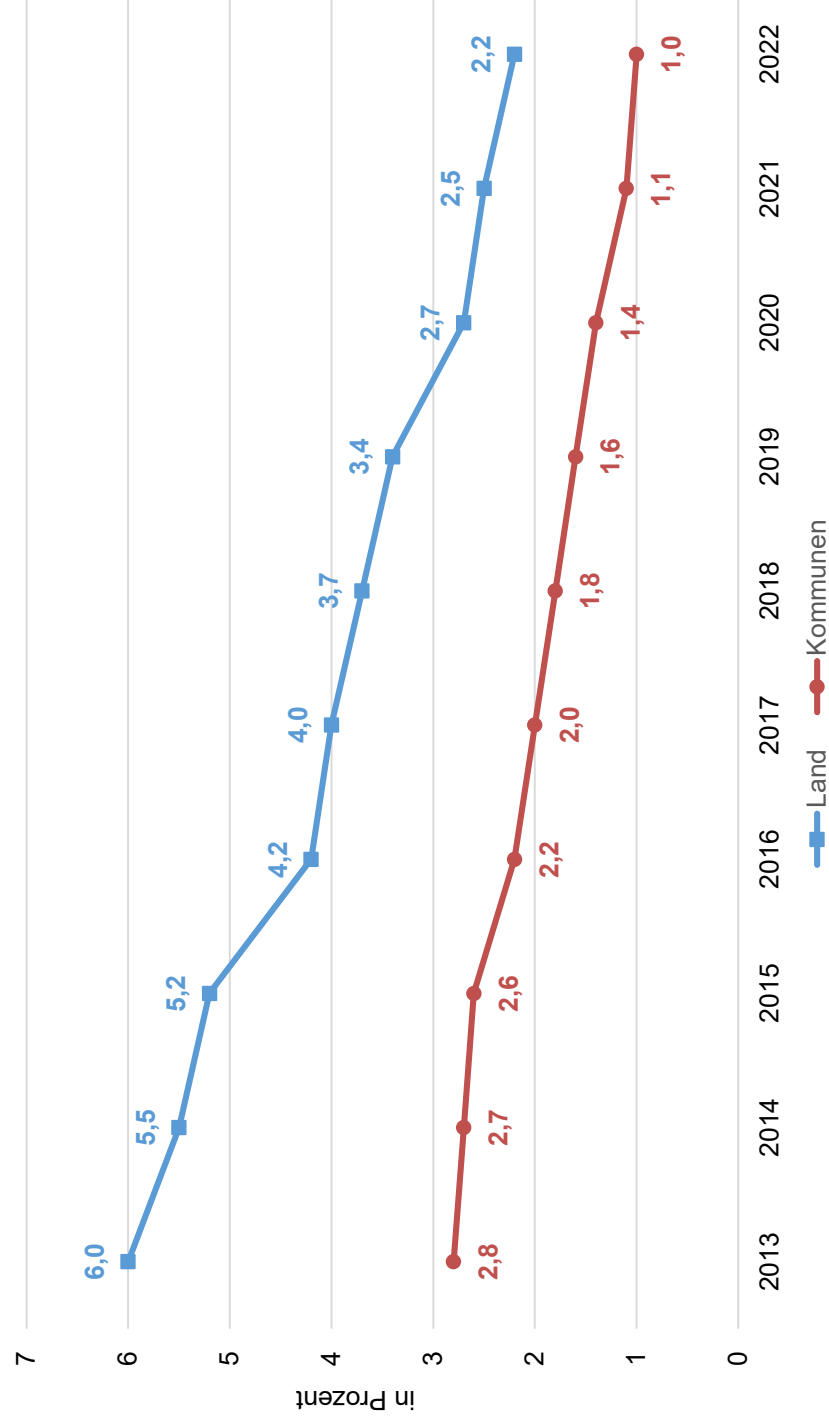
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 6 – Investitionstätigkeit der Kommunen (Kernhaushalte) und deren Finanzierung



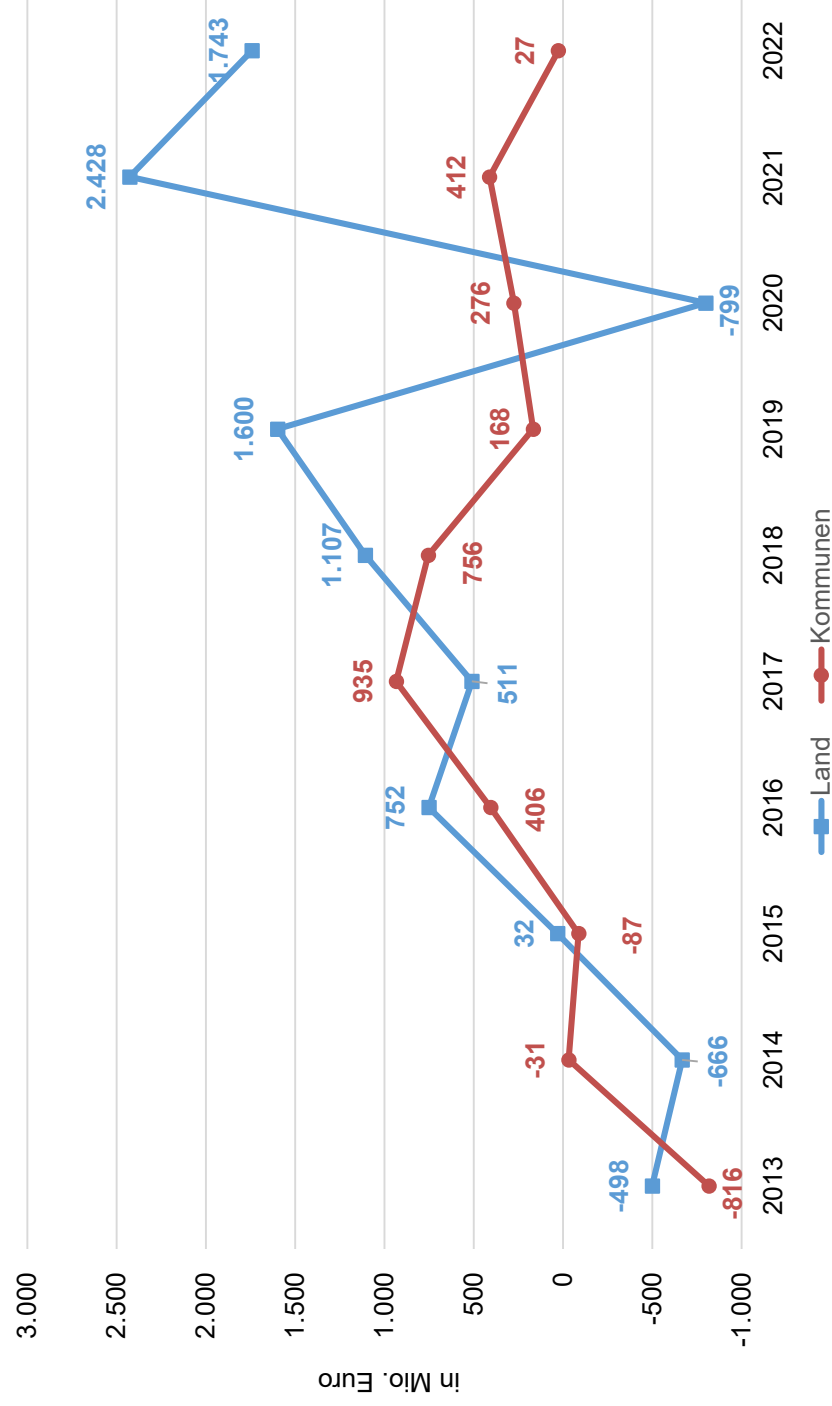
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 7 – Zinsausgabenquote (Kernhaushalte) des Landes und der Kommunen



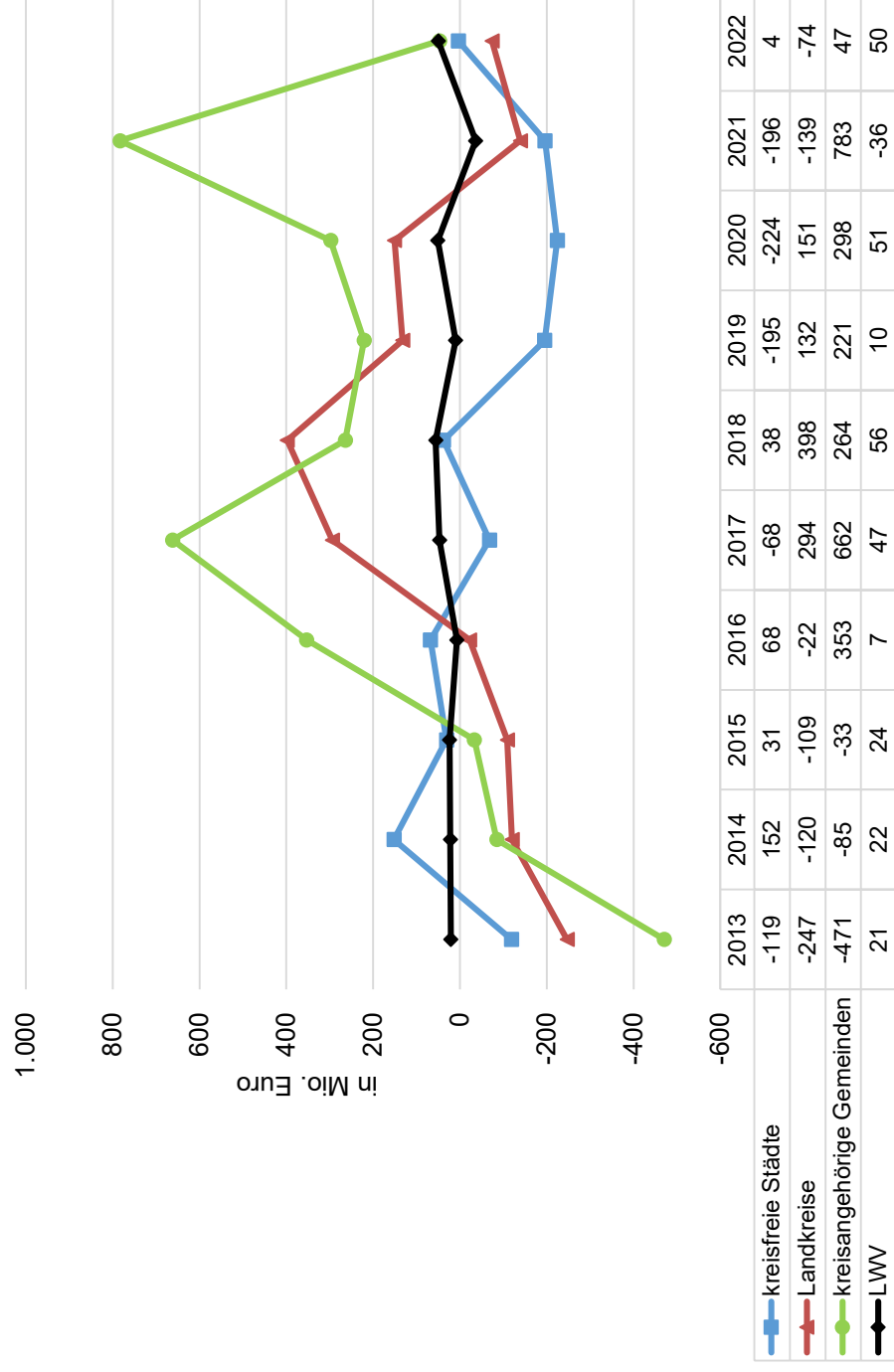
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 8 – Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



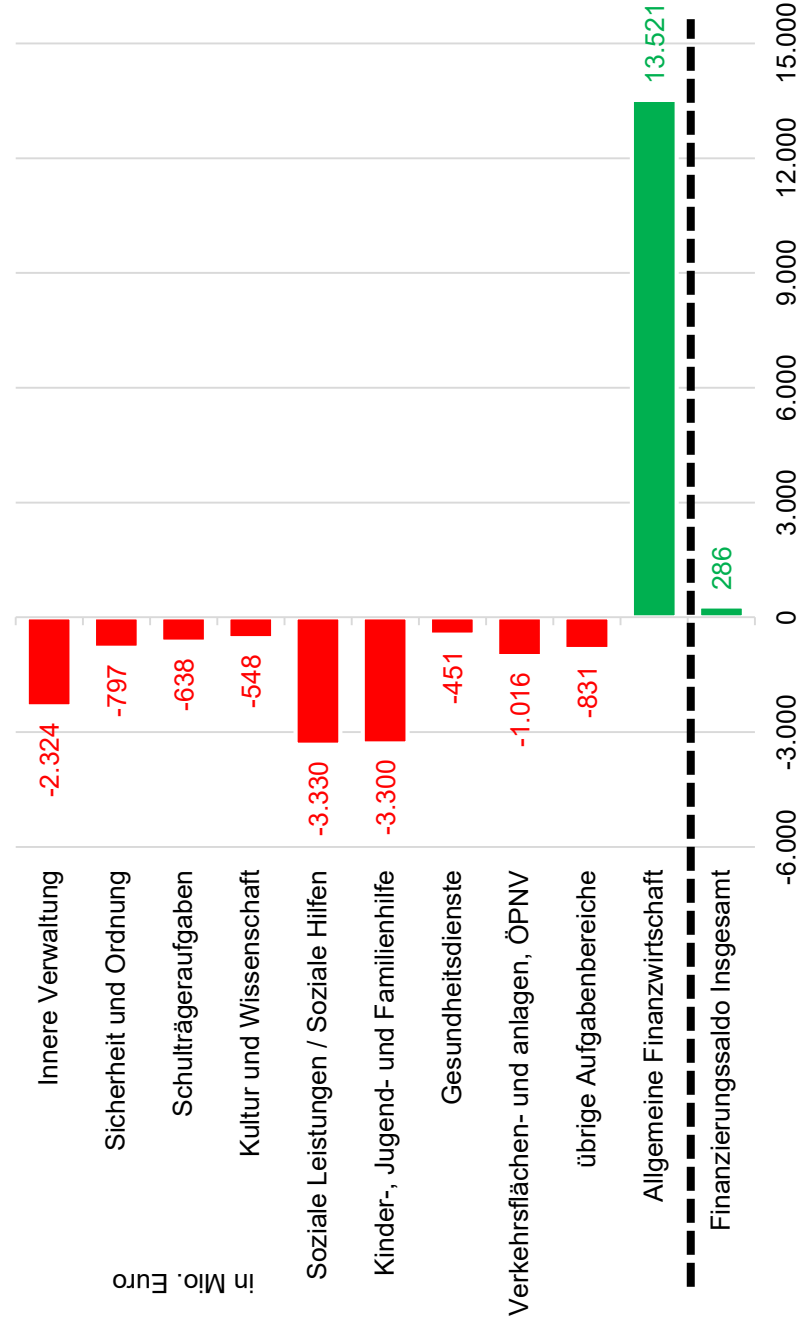
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 9 – Finanzierungssalden (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen



5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen

Abb. 10 – Finanzierungssalden in den jeweiligen Aufgabenbereichen (Durchschnitt 2019-2021)

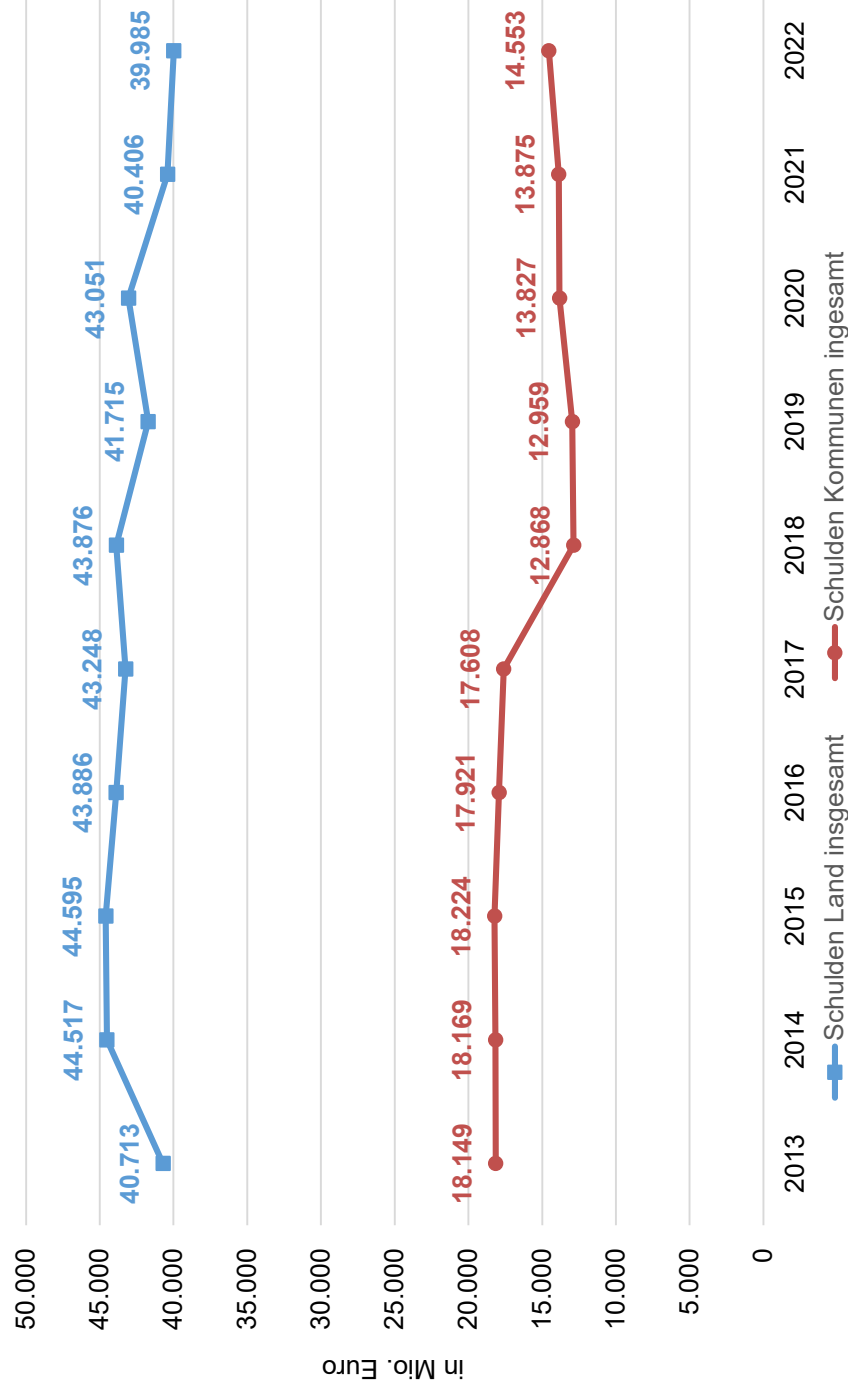


Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. **Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen**
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

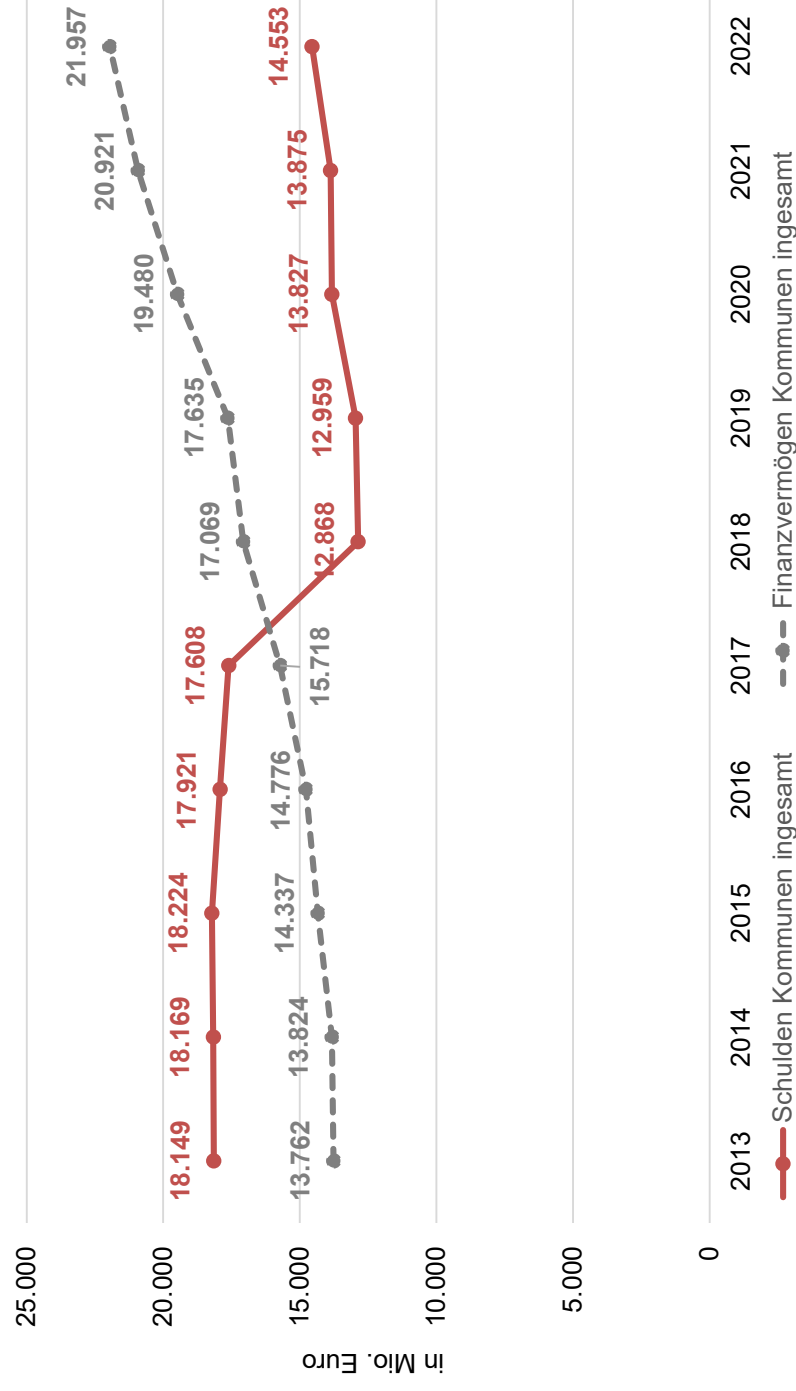
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 11 – Schuldenstände des Landes und der Kommunen (Kernhaushalte)



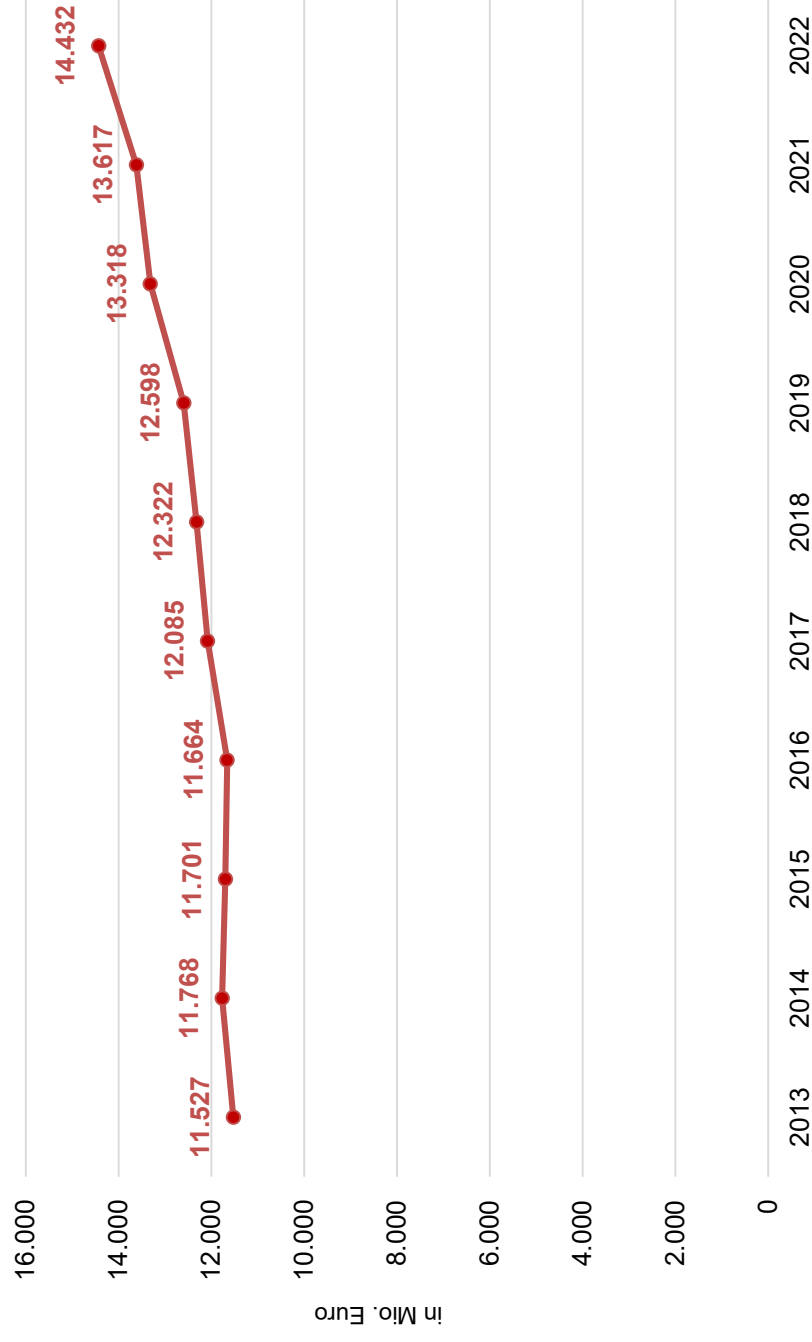
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 12 – Schuldenstände und Finanzvermögen der Kommunen (Kernhaushalte)



6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 13 – Investitionskredite der Kommunen (Kernhaushalte)



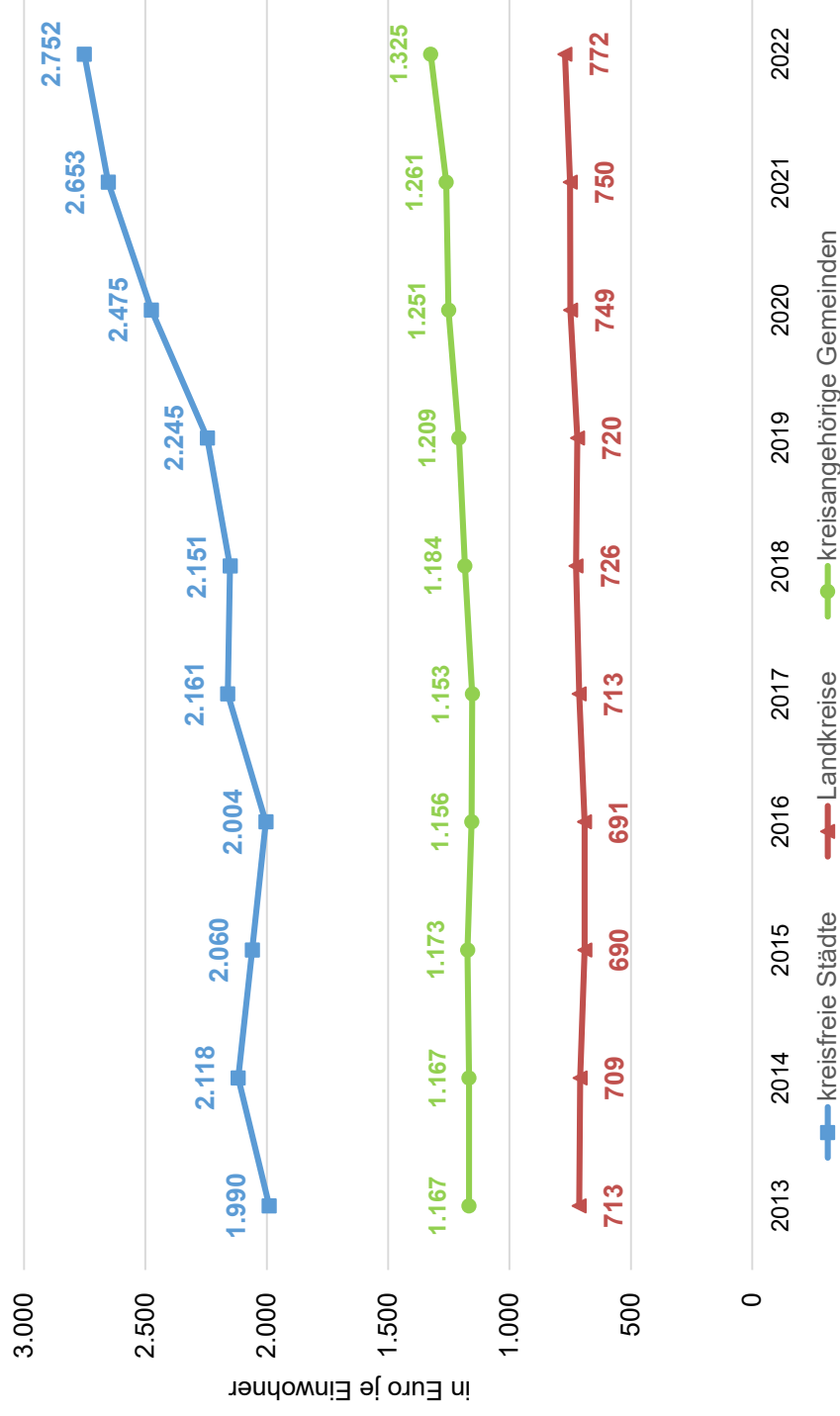
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 14 – Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen



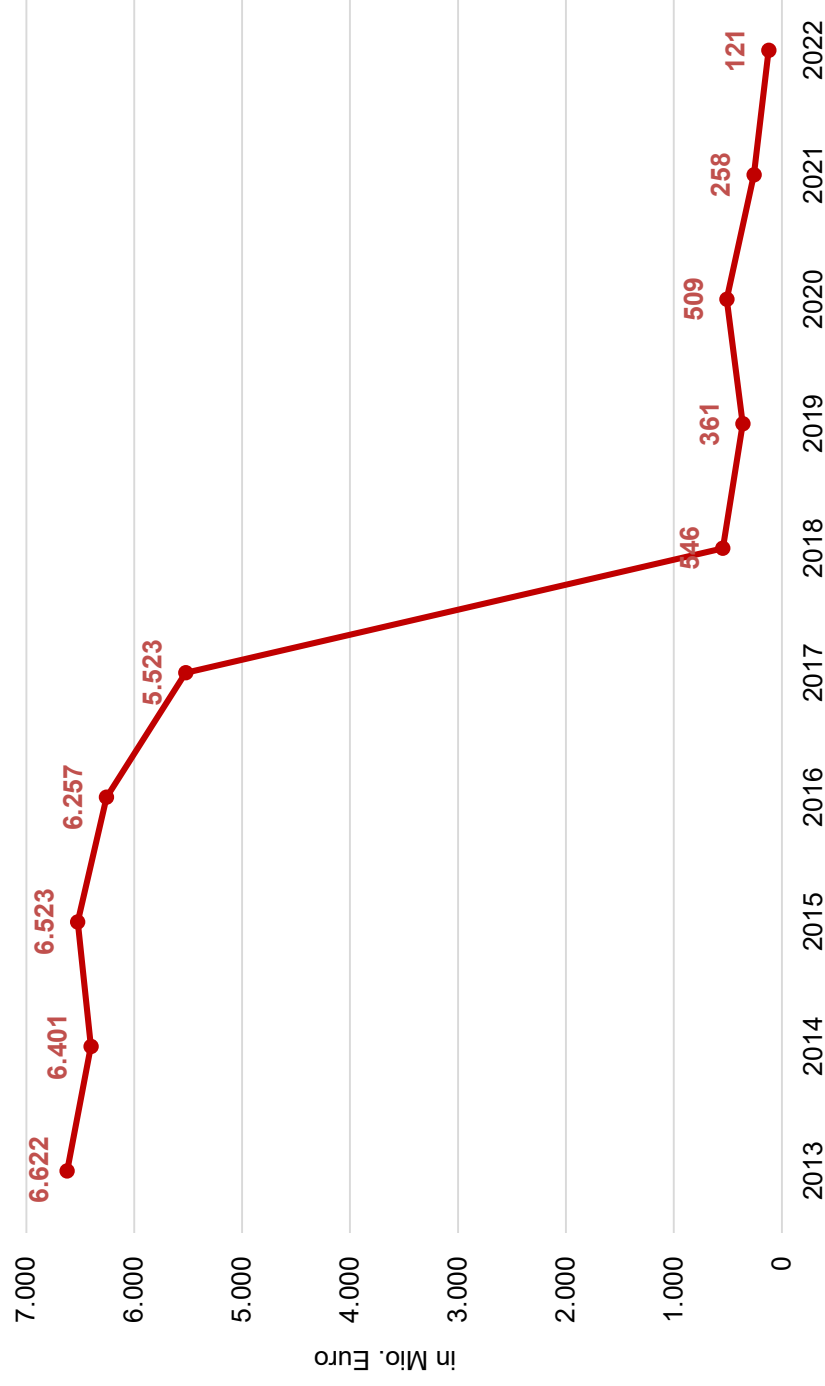
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 15 – Investitionskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner



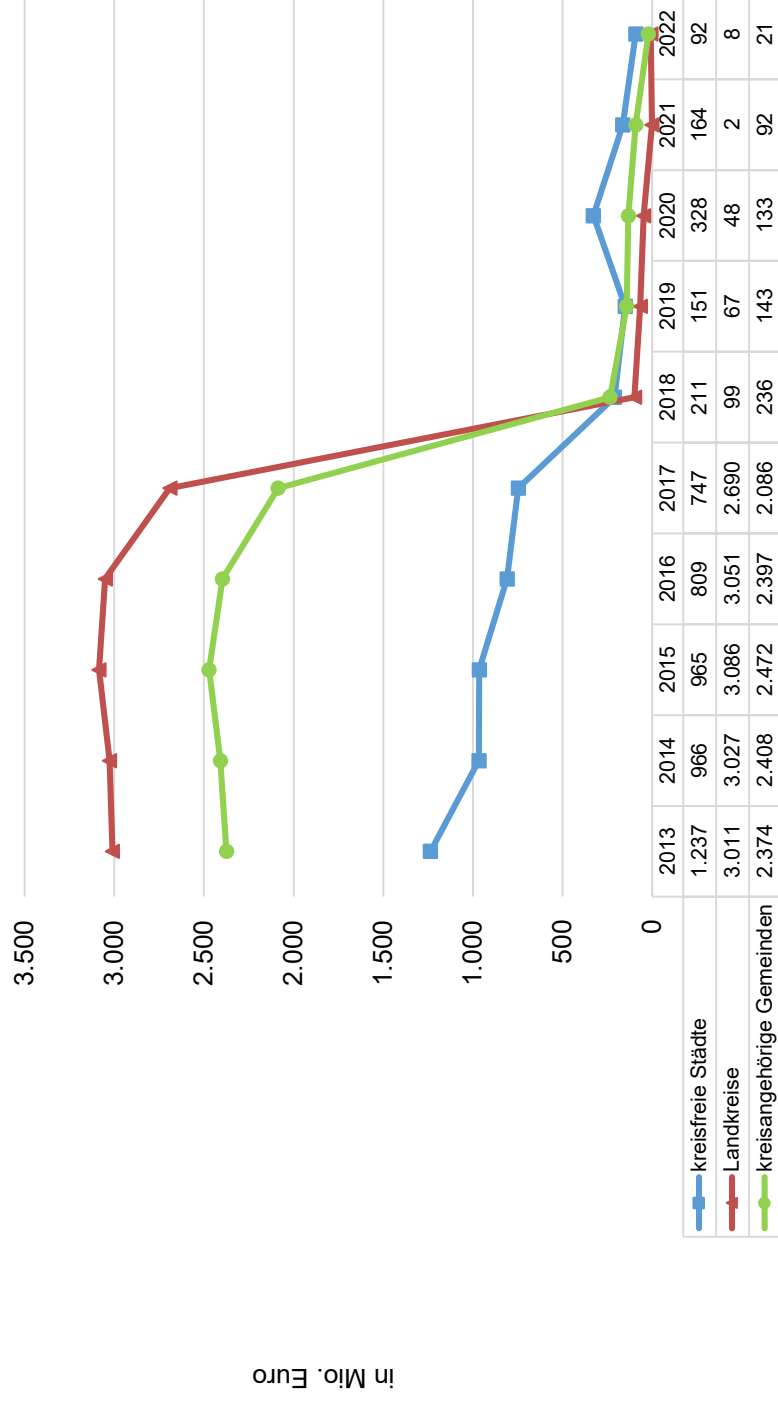
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 16 – Liquiditätskredite der Kommunen (Kernhaushalte)



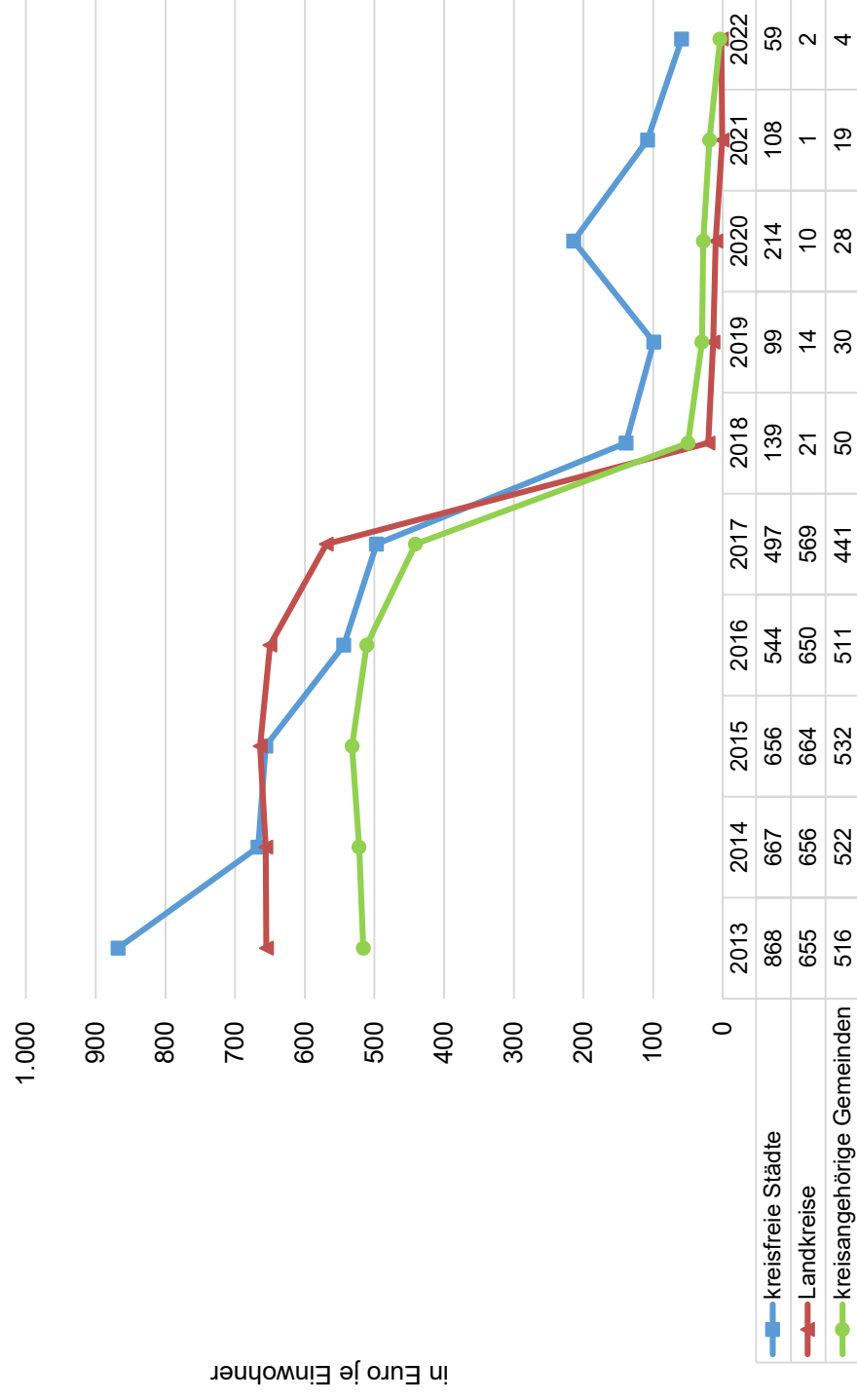
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 17 – Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen



6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen

Abb. 18 – Liquiditätskredite (Kernhaushalte) nach kommunalen Gruppen je Einwohner

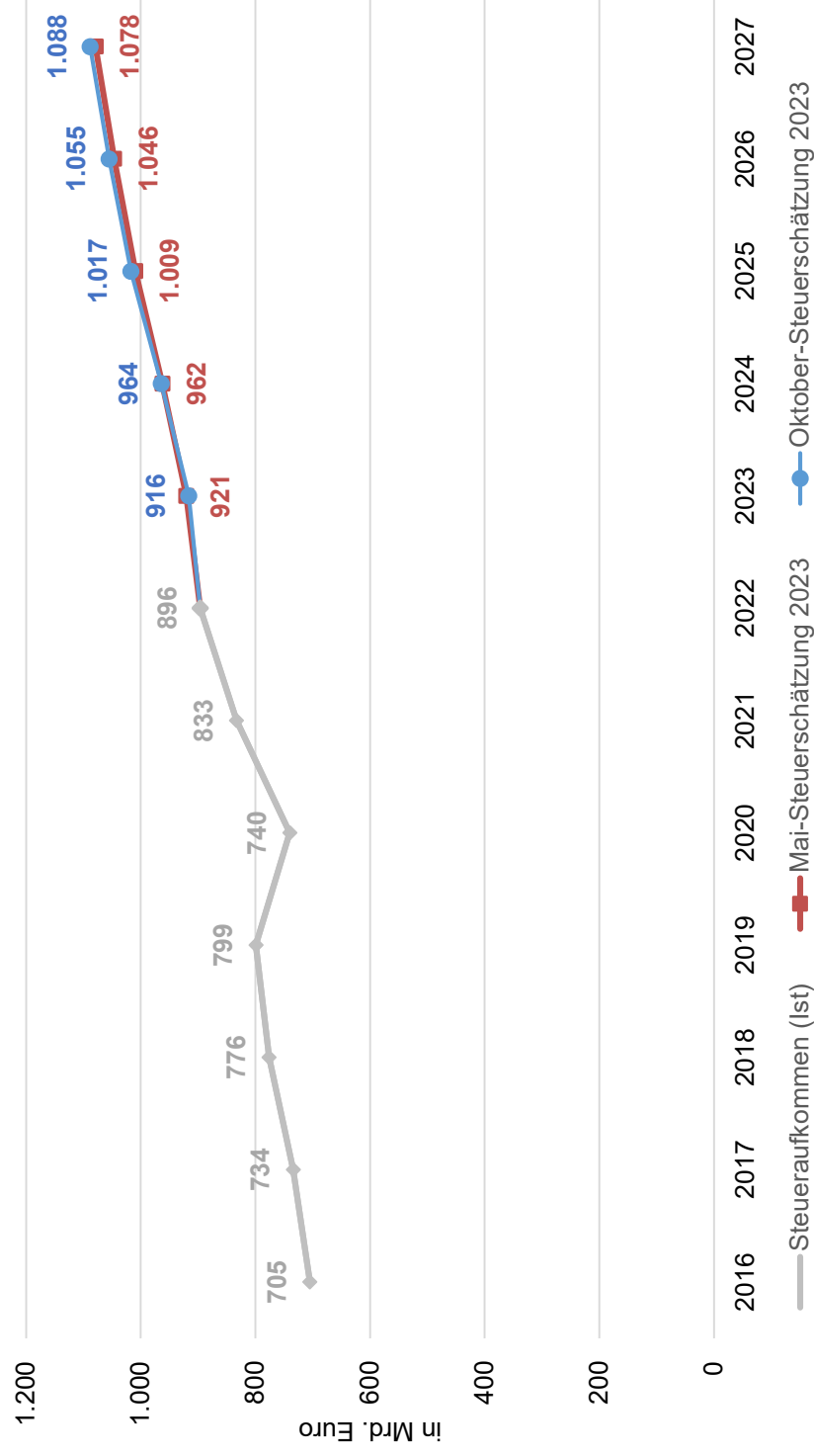


Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. **Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen**
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. Verschiedenes

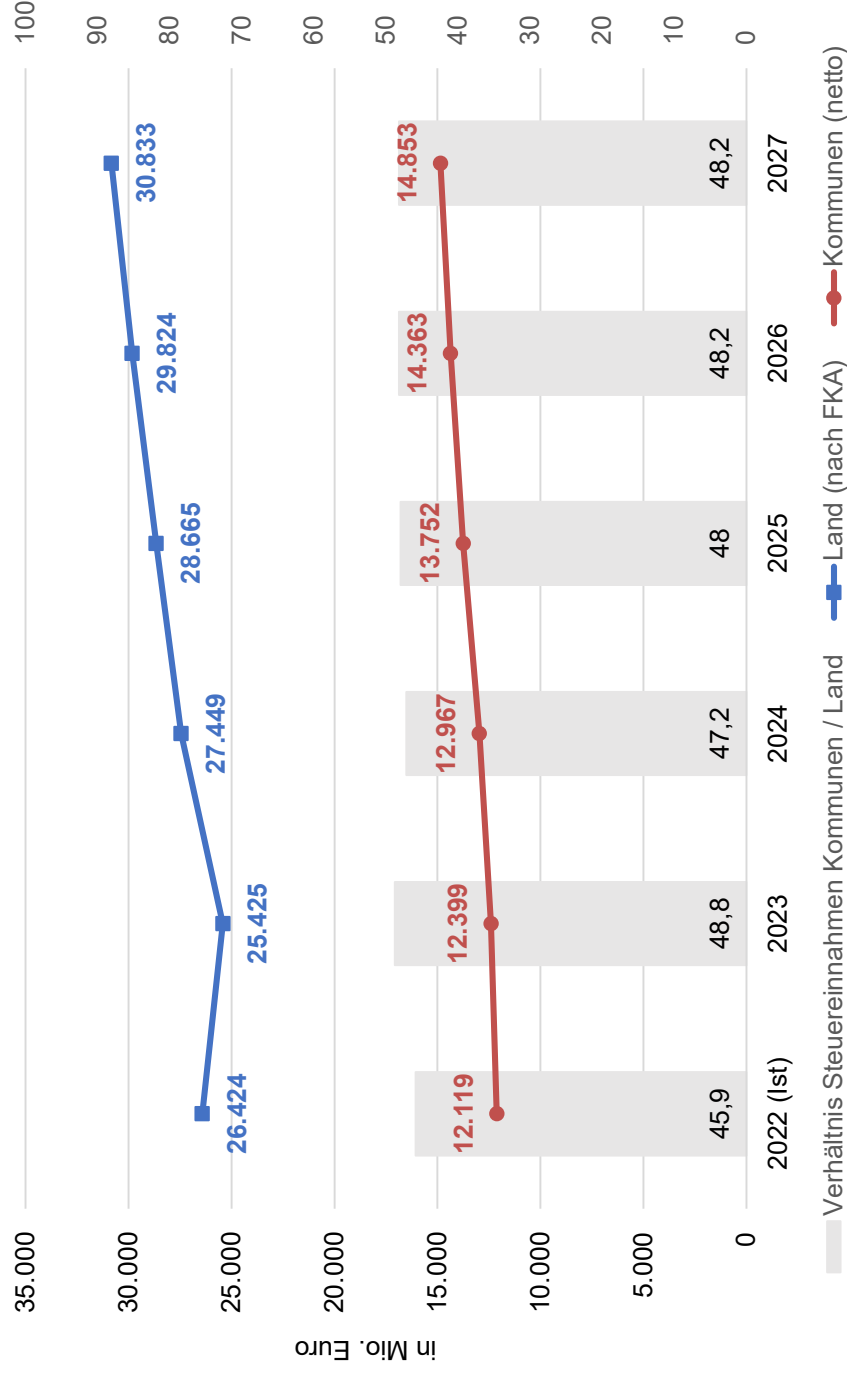
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen

Abb. 19 – Entwicklung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens



7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen

Abb. 20 – Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen (Steuerschätzung Okt. 2023)

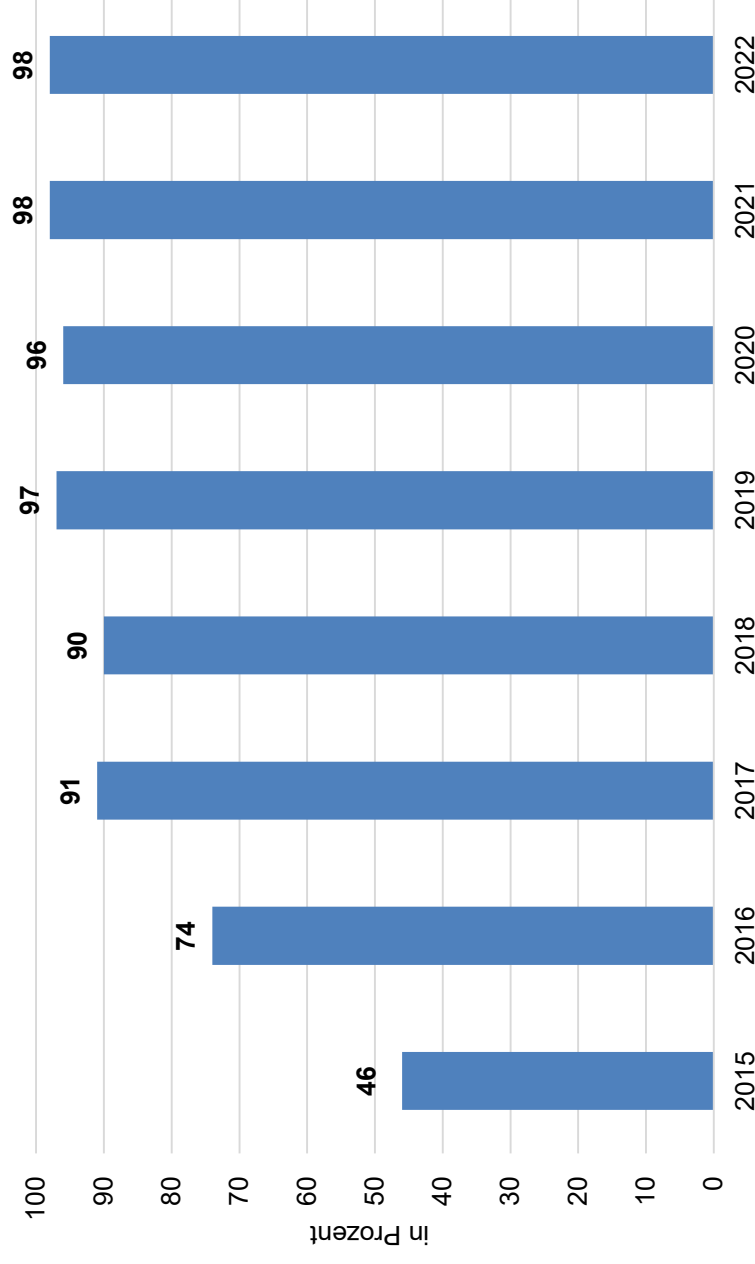


Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. **Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen**
9. Verschiedenes

8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen

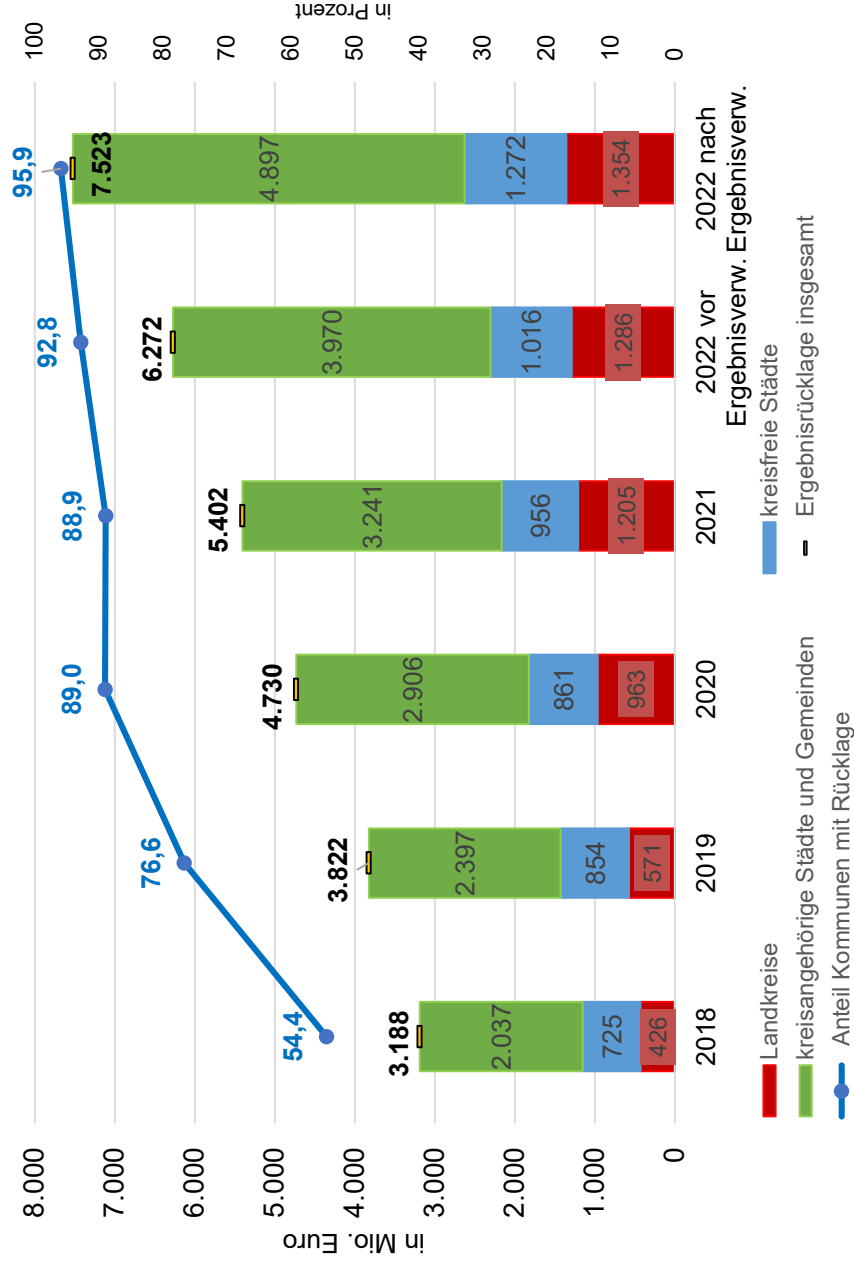
Abb. 25 – Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten gemäß dem vorläufigen Ist)

8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen

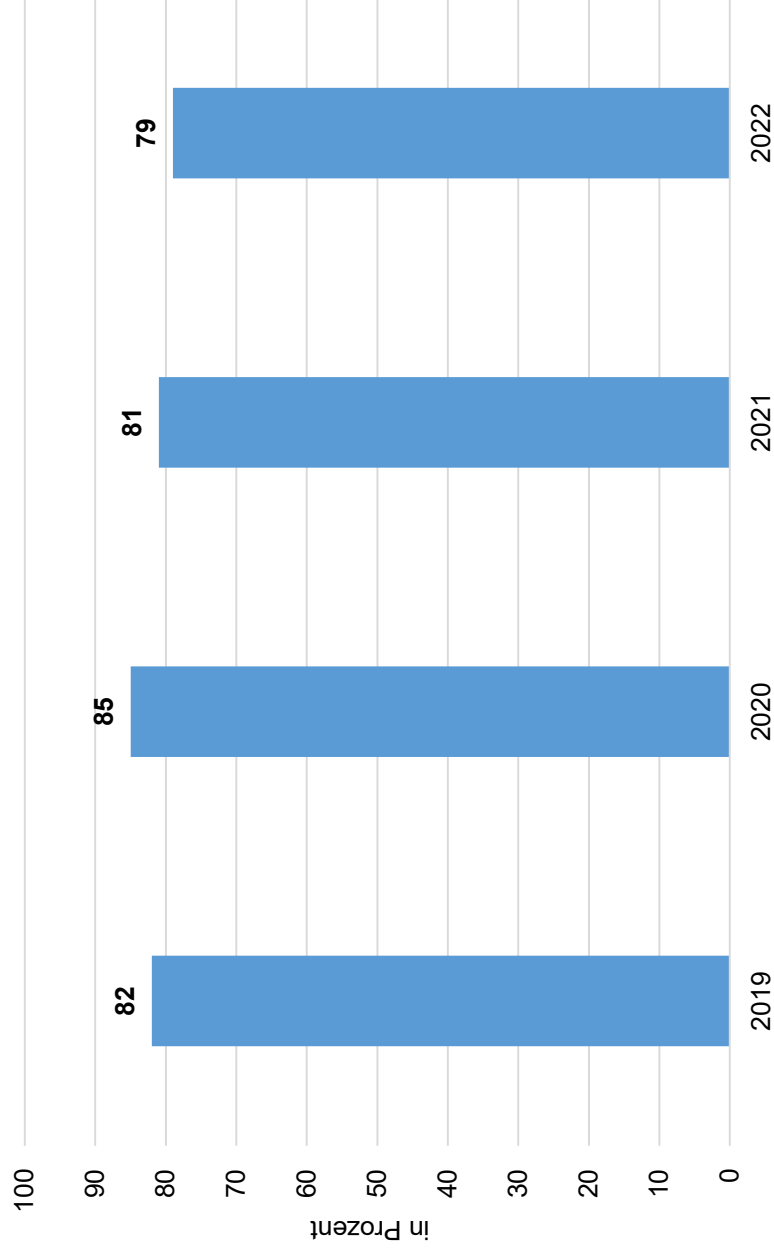
Abb. 26 – Höhe der ordentlichen Ergebn isrücklage vor Ergebnisverwendung nach kommunalen Gruppen



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten mit Stand zum 31.12.)

8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen

Abb. 27 – Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt



Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Kommunaldatenbank Kommunal Data Hessen, Daten gemäß dem vorläufigen Ist)

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung der AG KFA vom 9. November 2023
3. Funktion des Gemeindefinanzberichts
4. Kommunalen Finanzausgleich
5. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen
6. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen
7. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen
8. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen
9. **Verschiedenes**

9. Verschiedenes

- Welche weiteren Themen sollten noch in der AG erörtert werden?
- Zeit- und Arbeitsplanung für die Jahre 2024 und 2025
- Termin für die nächste AG-Sitzung
- ...

Anhang: Quellenverzeichnis für die Abbildungen

- Statistisches Bundesamt (2023): Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts 2012-2021, Fachserie 14 Reihe 5.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2023): Haushaltsdaten des Landes.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Bevölkerung in Hessen am 30. Juni nach Verwaltungsbezirken und Gemeinden 2013-2022.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2021.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Schulden der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2022.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2022.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Sonderauswertung Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013-2021

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

15. Sitzung der Arbeitsgruppe am 13. März 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung der AG KFA vom 1. Februar 2024
3. Arbeits- und Zeitplan
4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA
5. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung der AG KFA vom 1. Februar 2024**
3. Arbeits- und Zeitplan
4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA
5. Verschiedenes

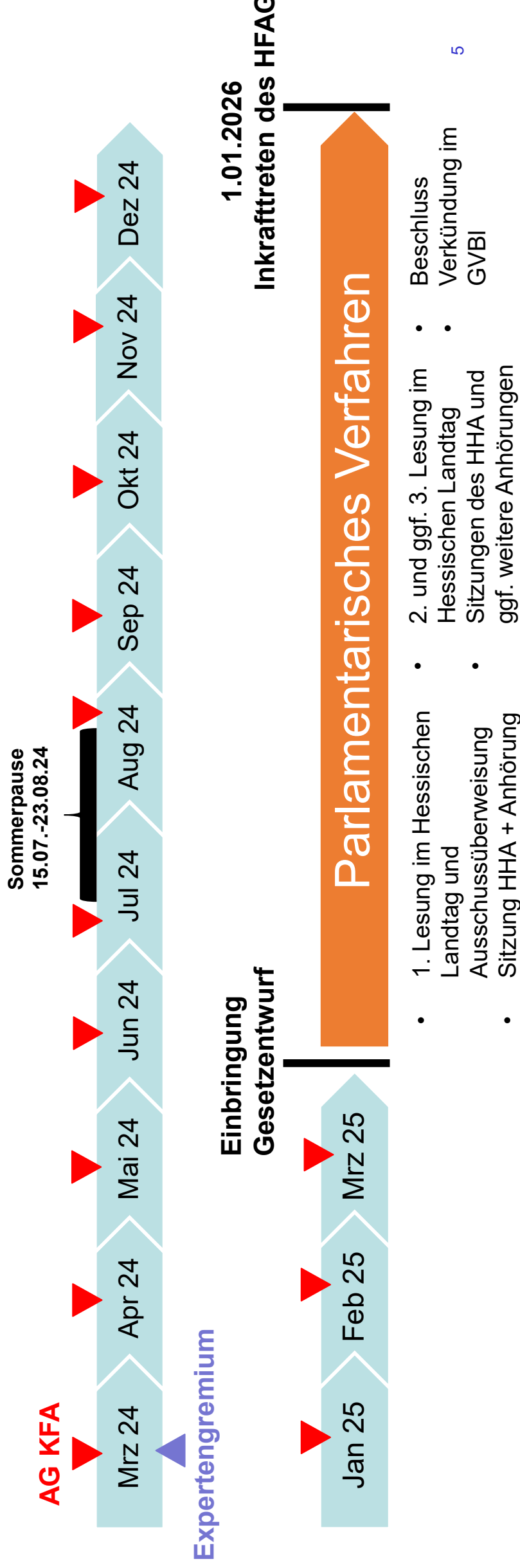
Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung der AG KFA vom 1. Februar 2024
3. **Arbeits- und Zeitplan**
4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA
5. Verschiedenes

3. Arbeits- und Zeitplan Sitzungen der AG KFA

Vorschläge

1. Sitzungen der AG KFA: alle 4-6 Wochen (Idee: einheitlicher Wochentag)
2. Sitzungen des Expertengremiums: Termine sind noch festzulegen



3. Arbeits- und Zeitplan

- Detaillierter Vorschlag
→ Anpassungen selbstverständlich möglich
- Inhalte der Sitzungen aktuell nicht planbar

Monat	Sitzungen der AG KFA sowie Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024 19.03.2024
April 2024	16. Sitzung AG KFA	17.04.2024
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024
Juni 2024	18. Sitzung AG KFA	13.06.2024
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024
September 2024	21. Sitzung AG KFA	26.09.2024
Oktober 2024	22. Sitzung AG KFA	24.10.2024
November 2024	23. Sitzung AG KFA	21.11.2024
Dezember 2024	24. Sitzung AG KFA	19.12.2024
Januar 2025	25. Sitzung AG KFA	23.01.2025
Februar 2025	26. Sitzung AG KFA	27.02.2025
März 2025	27. Sitzung AG KFA	27.03.2025

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung der AG KFA vom 1. Februar 2024
3. Arbeits- und Zeitplan
4. **Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA**
5. Verschiedenes

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA Fachentwurf

- Bei den nachfolgenden Vorschlägen handelt es sich um solche der Fachebene.
- Das Vorgehen - zunächst Erörterung auf Fachebene - wurde mit der Hausleitung des HMdF besprochen
- Die Entscheidung über die Neuregelungen im HFAG erfolgt erst, nachdem die Mitglieder der AG KFA zu den Vorschlägen Stellung beziehen konnten.

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA **Ziele und Vorgehensweise**

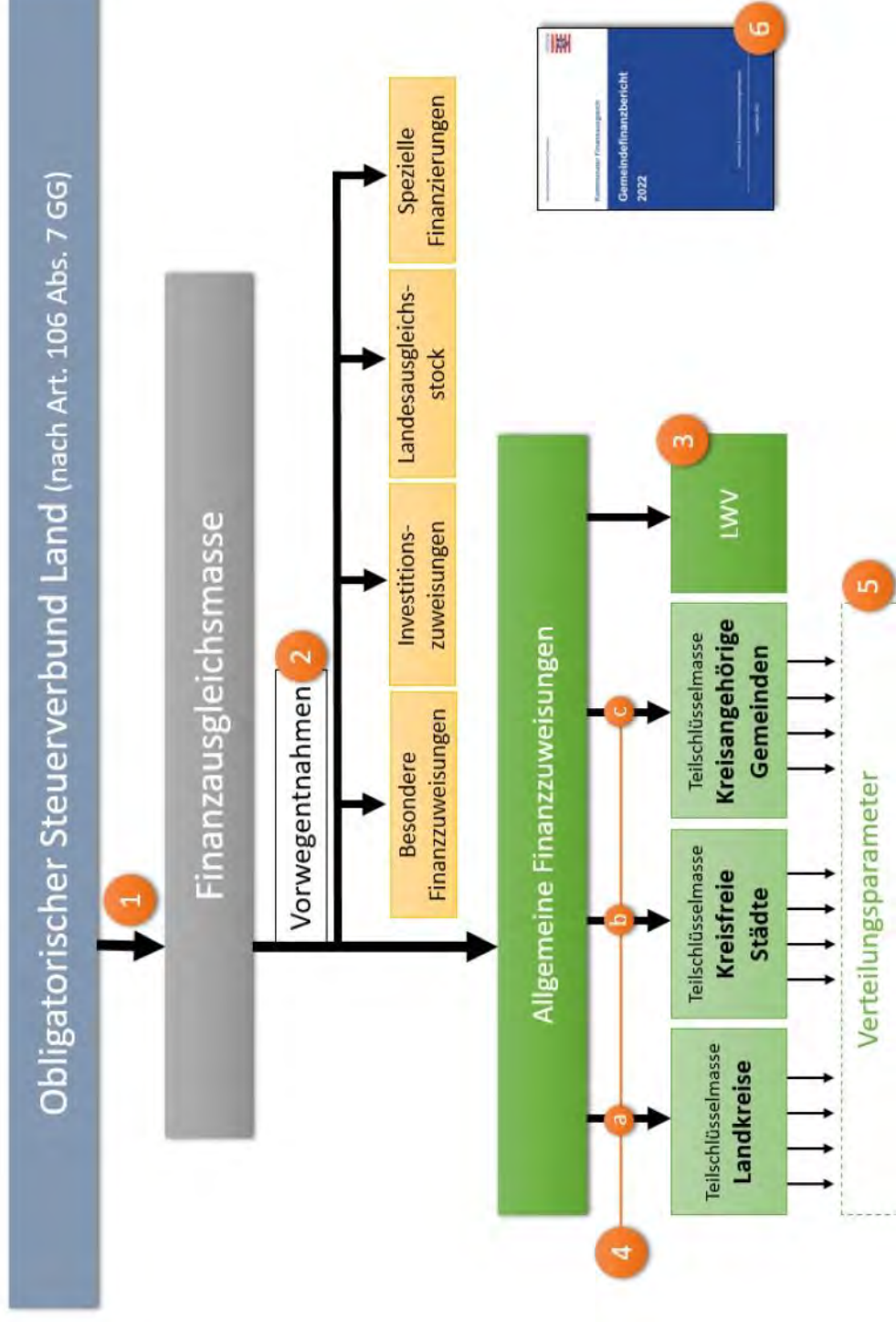
Übergeordnete Ziele

- I. Ausrichtung an den Urteilen des Staatsgerichtshofes
- II. Umsetzung der Vorgaben der Koalitionsvereinbarung für die 21. Legislaturperiode
- III. Verringerung der Komplexität durch Vereinfachungen
- IV. Stärkung der Ausgleichswirkung und der Kommunalen Selbstverwaltung

Auf welche Erfahrungen greifen wir zurück

1. Verbundquotenmodell (bis KFA 2015)
2. Bedarfsmodell (KFA 2016 bis 2020)
3. Festbetragsmodell (KFA 2021 bis 2025)

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA Diskussionspunkte



4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

1. Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Neuregelung:

- Ermittlung der FAG-Masse: Fester Anteil am obligatorischen Steuerverbund
 - Teil der wissenschaftlichen Begutachtung
- Spitzabrechnung (?)
- Kontrollrechnung zur Gewährleistung der finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des Gemeindefinanzberichts

Vorteile:

- Einfache und nachvollziehbare Ermittlung
- Erhöhung der Planungssicherheit durch Ausschluss erratischer Veränderungen
- Sicherstellung der Mindestausstattung

Nachteile:

- Abkehr von der strengen Bedarfsorientierung
- Ex-post Betrachtung

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

2. Vorwegentnahmen

Neuregelung:

- Deutliche Reduzierung des Anteils der Besonderen Finanzausweisungen zugunsten einer Erhöhung der Teilschlüsselmassen
- Prüfung des Erfordernisses Besonderer Finanzausweisungen unterhalb einer Erheblichkeitsgrenze von 20 Mio. Euro

HFAG	Zuweisung	Mio. Euro
§ 43 HFAG	Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (HMdF)	18,2
§ 48 HFAG	Förderung zur Umsetzung der Ziele des Hessischen Energiegesetzes (HMWWVW)	15,5
§ 48 HFAG	Dorfentwicklungsprogramm (HMLU)	15,5
§ 37 HFAG	Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (HMKB)	6,57
§ 48 HFAG	Zuweisungen für Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen (HMSI/HMFG)	6
§ 48 HFAG	Zuweisungen für den Klimaschutz (HMLU)	3
§ 42 HFAG	Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen, insbesondere betr. Förderung kommunaler Musikschulen (HMWK) davon Musikschulen: 0,30 Mio. €	2,85
	Sport integriert Hessen (HMFG)	2,4
§ 48 HFAG	Förderung von Sportanlagen (HMdI)	2
§ 38 HFAG	Zuweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (HMSI)	0,25

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

2. Vorwegentnahmen

Vorteil:

- Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung

Nachteil:

- Verringerung der Lenkungswirkung
- Festlegung einer Erheblichkeitsgrenze in Höhe von 20 Mio. Euro durch Dezision

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

3. Finanzzuweisung an den LWV

Neuregelung:

- Wegfall der Finanzzuweisung an den LWV als Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse zugunsten einer Aufstockung der Schlüsselzuweisungen
 - Zuweisung im KFA 2024: 170 Mio. Euro
- LWV finanziert sich stattdessen über Anpassung der Verbandsumlage

Vorteile:

- Erhöhung der Ausgleichswirkung des KFA durch Integration der finanzkraftunabhängigen Vorabzuweisung in die finanzkraftabhängige Verbandsumlage

Nachteile:

- Keine gesonderte Finanzierung von landesindizierten Ausgaben (z.B. Landesblindengeld)

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

4. Bestimmung der Teilschlüsselmassen

Neuregelung:

- Feste Quoten für die drei Teilschlüsselmassen
- Teil der wissenschaftlichen Begutachtung

Vorteile:

- Einfache und nachvollziehbare Ermittlung
- Erhöhung der Planungssicherheit

Nachteile:

- Keine unmittelbare Kopplung an die Bedarfsermittlung

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

5. Verteilungsparameter - Solidaritätsumlage

Neuregelung:

- Einheitlicher Tarif statt bisher zwei Tarifstufen

Vorteile:

- Reduktion der Komplexität

Nachteile:

- Unterschiedliche Leistungsfähigkeit abundanter Kommunen wird nicht berücksichtigt

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

5. Verteilungsparameter - Nivellierungshebesätze

Neuregelung:

- Aktualisierung der Nivellierungshebesätze auf den Stand 2. Halbjahr 2023
- Regelung der Nivellierungshebesätze in einer separaten Verordnung
- Teil der wissenschaftlichen Begutachtung
- Regelmäßige Anpassung unabhängig von den Evaluierungszyklen des KFA

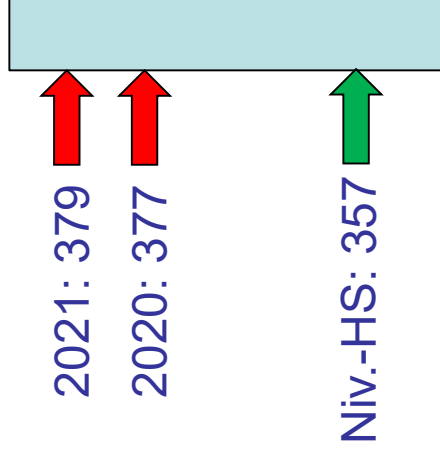
Vorteile:

- Nivellierungshebesätze unterhalb des gewogenen Landesdurchschnitts benachteiligen steuerschwache Gemeinden
- Ausschöpfung des eigenen Steuerpotentials
- Einfache und regelmäßige Anpassungen in der separaten Verordnung möglich

Nachteile:

- Mögliche Steuererhöhungsspirale

**GewSt-Hebesätze
bei kreisangehörigen
Gemeinden**

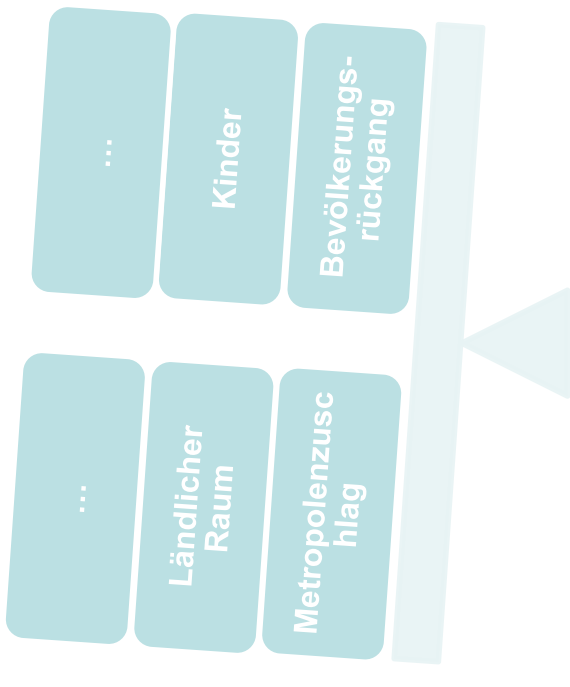


4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

5. Verteilungsparameter - Einwohnergewichtung

Neuregelung:

- Fortführung des Ergänzungsansatzes für besonders starke Bevölkerungsrückgänge
- Fortführung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum durch den Siedlungsstrukturindex des HRH
- Gutachterliche Prüfung von Sonderbedarfe für:
 - Kinder
 - Metropolenzuschlag



Vorteile:

- Herausforderungen des ländlichen Raumes werden genauso berücksichtigt, wie die steigenden Belastungen im Bereich der Kitas
- Die vom StGH eingeforderte Prüfung des Metropolenzuschlags erfolgt

Nachteile

- Horizontale Umverteilungseffekte möglich

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

5. Verteilungsparameter – Sonderstatusstädte und Kragenkreise

Neuregelung:

- Pauschalierte Erstattungsbeträge für von Sonderstatusstädten übernommene Landkreis-Aufgaben
- Bestimmung des „Einkaufswertes“ und seiner Fortschreibung
- Teil der wissenschaftlichen Begutachtung

Vorteile:

- Dauerhaft nachhaltige und tragfähige Regelung zum aufgabenbezogenen Verhältnis der Sonderstatusstädte und ihrer Kragenkreise
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzip

Nachteile:

- Komplexes und umfangreiches Verfahren zur Ermittlung der erstmaligen Festlegung der Pauschale

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

5. Verteilungsparameter – Interkommunale Gewerbegebiete

Neuregelung:

- Abschaffung der Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA
- Individueller, finanzieller Ausgleich außerhalb des KFA notwendig

Vorteile:

- Reduzierung des Verwaltungsaufwands für eine aktuell sehr geringe Fallzahl (10 interkommunale Gewerbegebiete)
 - Reduzierter Administrationsaufwand seitens des Landes
 - Keine Anpassung der Steuerkraftzahlen von den betroffenen Kommunen mehr notwendig
- Individuelle Vereinbarungen zwischen Kommunen ermöglichen individuelle Finanztransfers

Nachteile:

- Gegenteiliges Votum der KSpV

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

6. Gemeindefinanzbericht

Neuregelung:

- Fortführung der Beobachtungspflicht durch den Gemeindefinanzbericht
- Retrospektive Betrachtung der Mindestausstattung auf Basis von Ist-Zahlen
- Austausch mit den Kommunalen Spitzenverbänden

Vorteile:

- Land kommt seiner Beobachtungs- und Kontrollpflicht nach
- Reduzierung der Komplexität durch Verzicht auf Hochrechnungen

Nachteile:

- Erhöhung der Komplexität
- Zusätzlicher Aufwand bei der Erstellung des Berichts
- Zusätzliches parlamentarisches Verfahren

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

7. Zusätzliche Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung

- **Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ):** „Zudem wollen wir, ggf. über den Kommunalen Finanzausgleich, die Anreize für Interkommunale Zusammenarbeit erhöhen.“
→ Einbindung des fachlich zuständigen Ressorts: HMdI
- **Straßenausbaubeiträge:** „Die finanzielle Situation der Kommunen wollen wir im Rahmen dieser Evaluierung unter besonderer Berücksichtigung [...] des Ziels der Entlastung von Straßenausbaubeiträgen verbessern.“
→ Einbindung des fachlich zuständigen Ressorts: HMdI
- **Schwimmbäder:** „Im Rahmen der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs wollen wir zudem die Berücksichtigung der Kommunen, die Schwimmbäder unterhalten, prüfen.“
→ Einbindung des fachlich zuständigen Ressorts: HMFG

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA

7. Zusätzliche Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung

- **Ausweisung von Wohnbauflächen:** „Wir werden prüfen, ggfs. auch über den Kommunalen Finanzausgleich, den Kommunen finanzielle Anreize zu bieten, sich der Verantwortung zur Ausweisung von Wohnbauflächen zu stellen.“
 - Einbindung des fachlich zuständige Ressorts: HMWVW
 - Prüfung eines möglichen Ergänzungsansatzes für überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum.

4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA **Weitere Themen**

Referenzzeitraum für die Ermittlung der Finanzkraft

- Beibehaltung des aktuellen Referenzzeitraumes
- 1. Hj. des vergangenen Jahres sowie 2. Hj. des vorvergangenen Jahres

Landesausgleichstock (LAsSt)

- Der LAsSt soll weitergeführt werden.

Evaluation des KFA

- Regelmäßige Evaluation des KFA sowie seiner Komponenten alle 5 – 7 Jahre

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung der AG KFA vom 1. Februar 2024
3. Arbeits- und Zeitplan
4. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA
- 5. Verschiedenes**

5. Verschiedenes

Aktueller Arbeitsstand der Themen:

- „**Konnexitätsgesetz und Einberufung einer Konnexitätskommission**“
- Sachstand zum **kommunenscharfen Ausweis der Zuweisungen des Landes an die Kommunen innerhalb und außerhalb des KFA**

Termin der nächsten AG-Sitzung:

Die 16. Sitzung der AG KFA findet am 17. April, 14.00 Uhr, im Großen Sitzungssaal des Finanzministeriums statt.

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

16. Sitzung der Arbeitsgruppe am 24. April 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024
3. Finaler Arbeits- und Zeitplan
4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter
5. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024**
3. Finaler Arbeits- und Zeitplan
4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter
5. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024
3. **Finaler Arbeits- und Zeitplan**
4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter
5. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA
6. Verschiedenes

3. Finaler Arbeits- und Zeitplan (abgestimmte Version aus AG KFA)

Monat	Sitzungstermine AG KFA/ Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024, 10- 12 Uhr 19.03.2024, 14-16 Uhr
April 2024	16. Sitzung AG KFA	24.04.2024, 10- 12 Uhr
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024, 10- 12 Uhr
Juni 2024	18. Sitzung AG KFA 6. Sitzung Expertengremium	13.06.2024, 10- 12 Uhr 26.06.2024, 13-15 Uhr
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024, 10- 12 Uhr
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024		
Oktober 2024	21. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	22. Sitzung AG KFA	21.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024		
Januar 2025	23. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	24. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	25. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024
3. Finaler Arbeits- und Zeitplan
4. **Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter**
5. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA
6. Verschiedenes

4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen Vorschläge der Fachebene

Erkenntnisse aus dem Gutachten...

- Landesdurchschnittliche Nivellierungshebesätze bilden Gewerbesteuerkraft am besten ab
- Nivellierungshebesätze unterhalb des Durchschnitts benachteiligen steuerschwache Kommunen
- „Hebesatzspirale“ empirisch nicht nachweisbar



	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
	Ø 2022	HFAG	Ø 2022	HFAG
GrSt B	508	365	526	492
GewSt	377	357	457	454

4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen Vorschläge der Fachebene

- ...für die Neuregelung des KFA
- Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (GrSt A und B, GewSt) auf den Landesdurchschnitt 2024
- Regelung in der Durchführungsverordnung
- Regelmäßige Anpassung

Exkurs: Grundsteuerreform

- Neue Grundsteuermessbeträge ab 2025
- Ermittlung aufkommensneutraler Grundsteuerhebesätze in 2024
- Fließt in den KFA 2026 ein:
 - Steuerkraftermittlung auf Basis 2. Halbjahr 2024 und 1. Halbjahr 2025)
- Flexible Anpassung der Nivellierungshebesätze notwendig



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024
3. Finaler Arbeits- und Zeitplan
4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter
5. **Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA**
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024
3. Finaler Arbeits- und Zeitplan
4. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter
5. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes

Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation:

- August 2022: Ursprüngliche Anfrage des HMdF zur Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation
- September 2022: Vertagung der Überprüfung
- **Vorschlag:** Verzicht auf Aktualisierung des Anteils pflichtiger und freiwilliger Aufgaben

Bericht aus der 5. Sitzung des Expertengremiums KFA

- Künftiger Informationsaustausch
- Einladung der KSpV zur nächsten Sitzung des Expertengremiums KFA am 26. Juni 2024 von 13 – 15 Uhr

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 24. April 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
2. Nivellierungshebesätze
3. Nächste Schritte

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
 - **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
 - **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
 - Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
 - **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
 - weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- momentan Fokus des Gutachtenprozesses*

– **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- Aufbereitung der Jahresrechnung 2013-2022 sowie Kassenstatistik 2023
- Vorbereitung der **Bedarfsprüfung** im horizontalen Finanzausgleich mittels Regressionsanalysen (Berechnung Zuschussbeträge, Bereinigung um Umlagen)
- Aufbereitung Datenbasis Altersstruktur (für Prüfung Kinder-Bedarfsfaktor) mit vier zu prüfenden Variablen:
 - Kinder unter 6 Jahren (Kita-Lasten)
 - Kinder zwischen 6 und 10 Jahren (Grundschul-Lasten)
 - Kinder zwischen 10 und 18 Jahren (Lasten aus weiterführenden Schulen)
 - Personen über 65 Jahren (demografische Lasten)
- Erstellung des KFA-Modells (Stand: 2024)
 - Simulation der Verteilungswirkungen ggf. anzupassender Bedarfsfaktoren

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. **Nivellierungshebesätze**
3. Nächste Schritte

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE FUNKTIONSWEISE

- Nivellierungshebesätze sind wichtig (und Standard im FAG)
 - keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft
 - Einnahmeverluste durch Hebesatzsenkungen werden nicht durch Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen werden nicht durch Entzug von Schlüsselzuweisungen kompensiert
- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
 - damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt wiedergespiegelt
 - zu niedrige Hebesätze begünstigen vor allem **gewerbesteuerstarke** Standorte (und nicht wie vermeintlich die steuerschwachen Gemeinden)

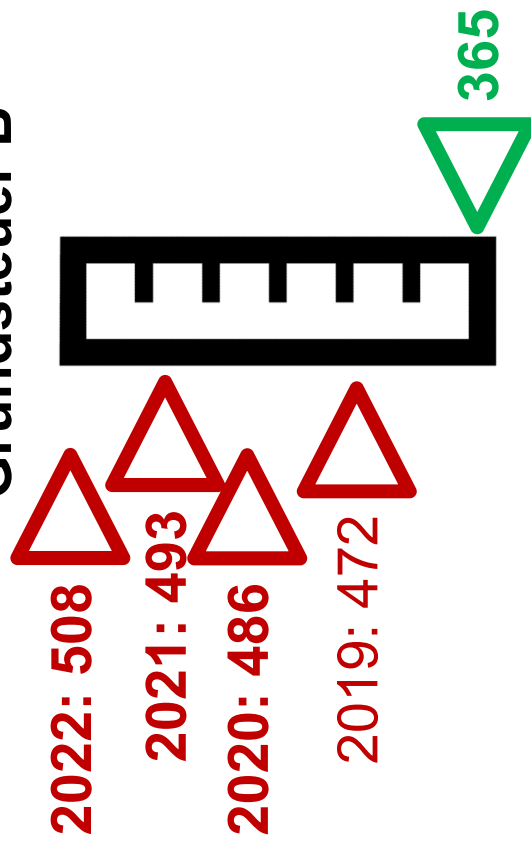
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ÜBERBLICK

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt wiedergespiegelt
- Nivellierungshebesätze im HFAG zu niedrig
- für **kreisangehörige Gemeinden**:

Gewerbesteuer



Grundsteuer B

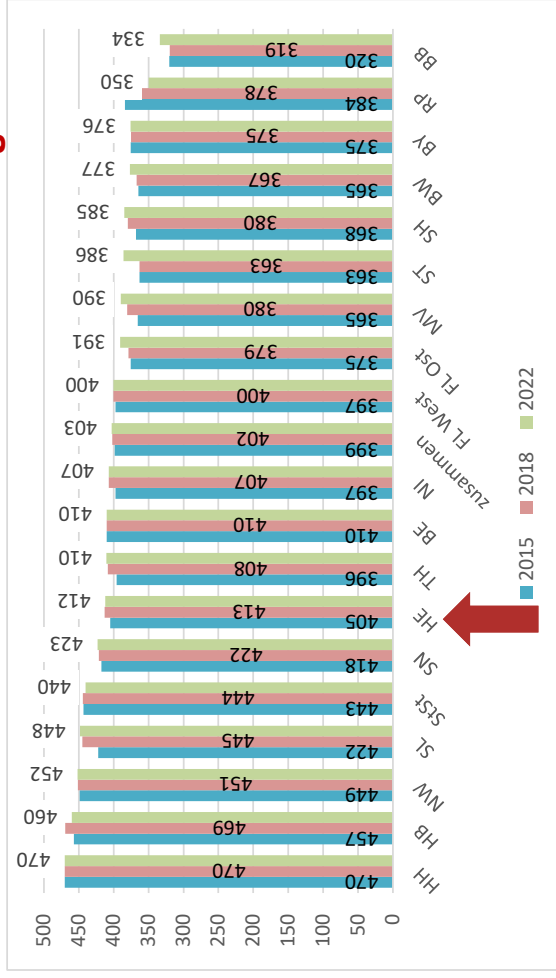


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

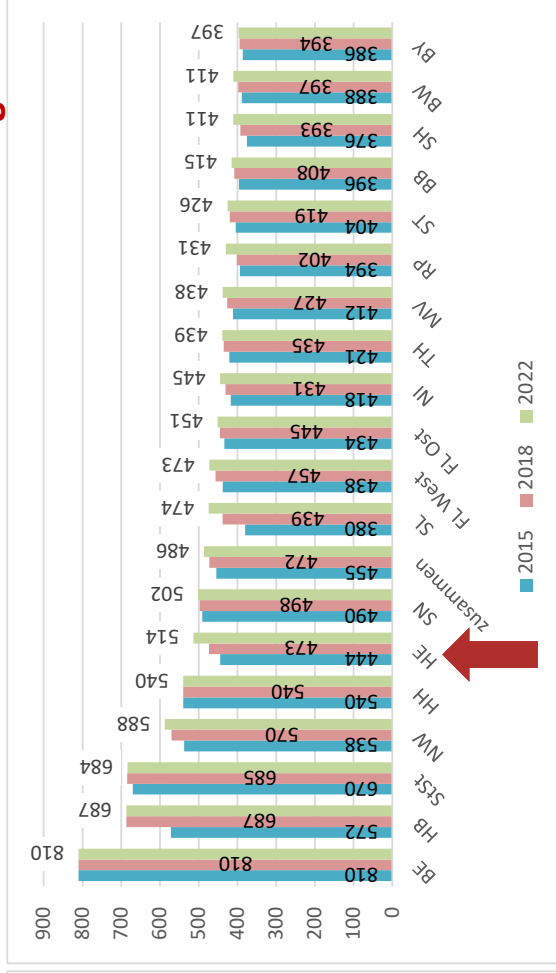
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE LÄNDERVERGLEICH

- „richtiges“ Hebesatzniveau = Landesdurchschnitt
- Würden bei einer Anpassung der Nivellierungshebesätze unpassende Anreize gesetzt?
- Hebesätze sind in Hessen gestiegen, v.a. bei Grundsteuer B; Stagnation bei Gewerbesteuer seit 2019

Hebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich



Hebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich

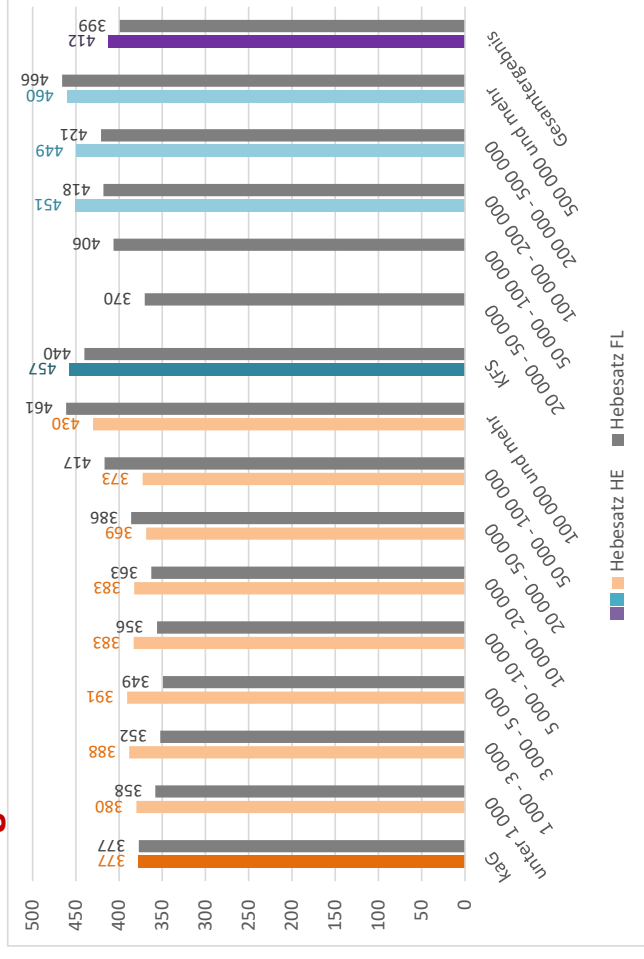
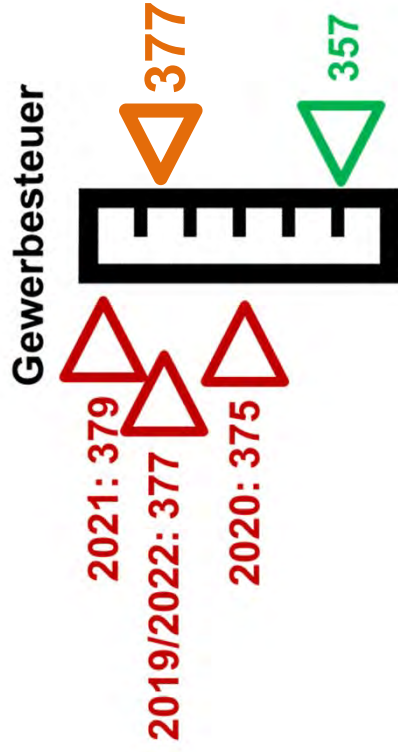


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GEWERBESTEUERHEBESÄTZE – NACH GEMEINDEGRÖßEN

- Keine großen Unterschiede in der Hebesatzanspannung in der Gruppe der kaG
 - Größere kaG liegen unter dem Bundesdurchschnitt (ab 20.000 EW), kleinere darunter
- kfS mit leicht höheren Hebesätzen als im Bundesdurchschnitt

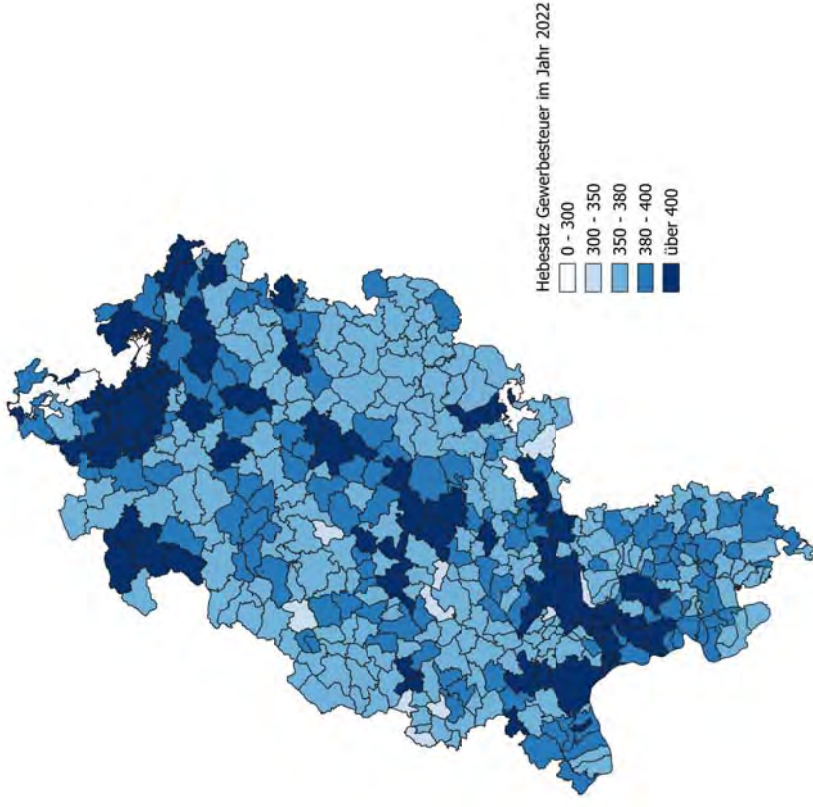
Hebesätze der Gewerbesteuer differenziert nach Größenklassen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Wiesbaden, 24.04.2024 | Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Mario Hesse, Dr. Tim Starke

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GEWERBESTEUERHEBESÄTZE – RÄUMLICHE VERTEILUNG 2022

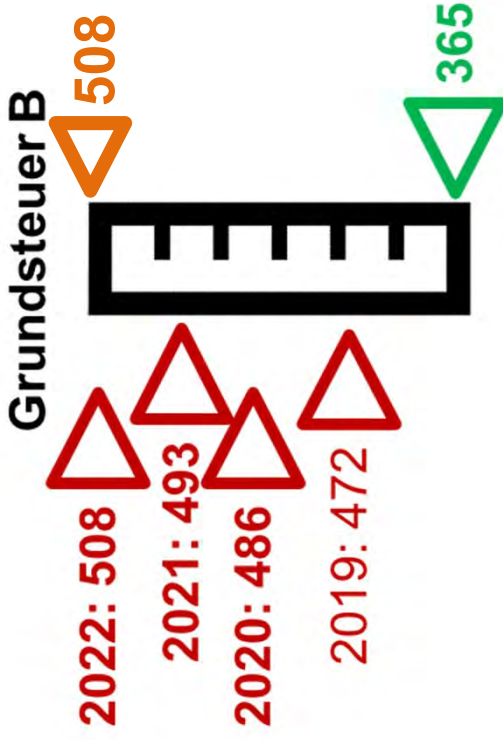
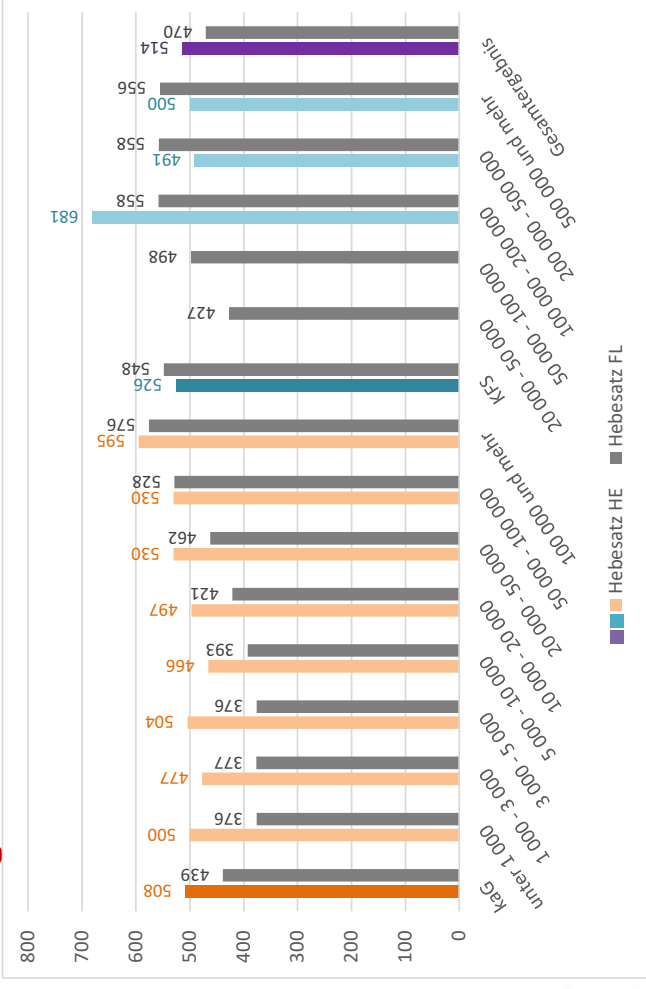


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GRUNDSTEUER B-HEBESÄTZE – NACH GEMEINDEGRÖßEN

- Kleinere kaG mit überdurchschnittlichen Hebesätzen, größere kaG nur leicht über Durchschnitt
- Größere kfS mit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt niedrigeren Hebesätzen

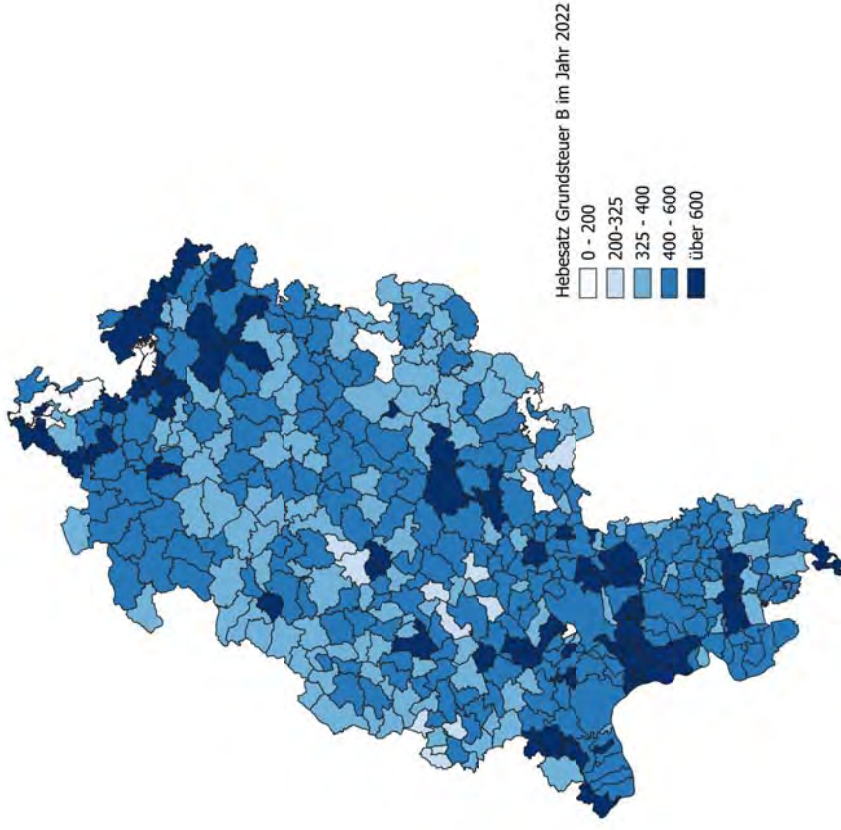
Hebesätze der Grundsteuer B differenziert nach Größenklassen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

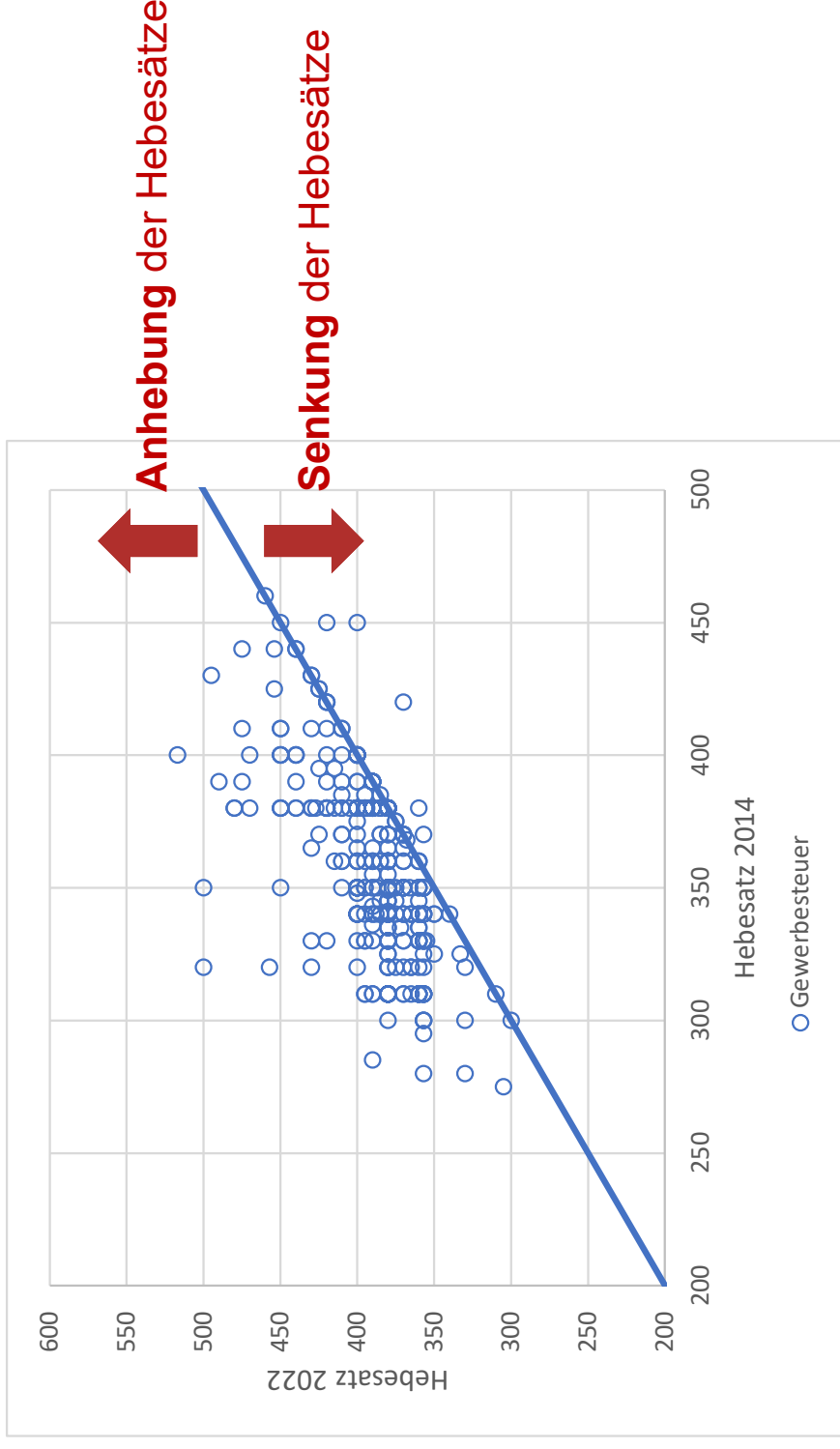
Wiesbaden, 24.04.2024 | Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Mario Hesse, Dr. Tim Starke

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GRUNDSTEUER B-HEBESÄTZE – RÄUMLICHE VERTEILUNG 2022



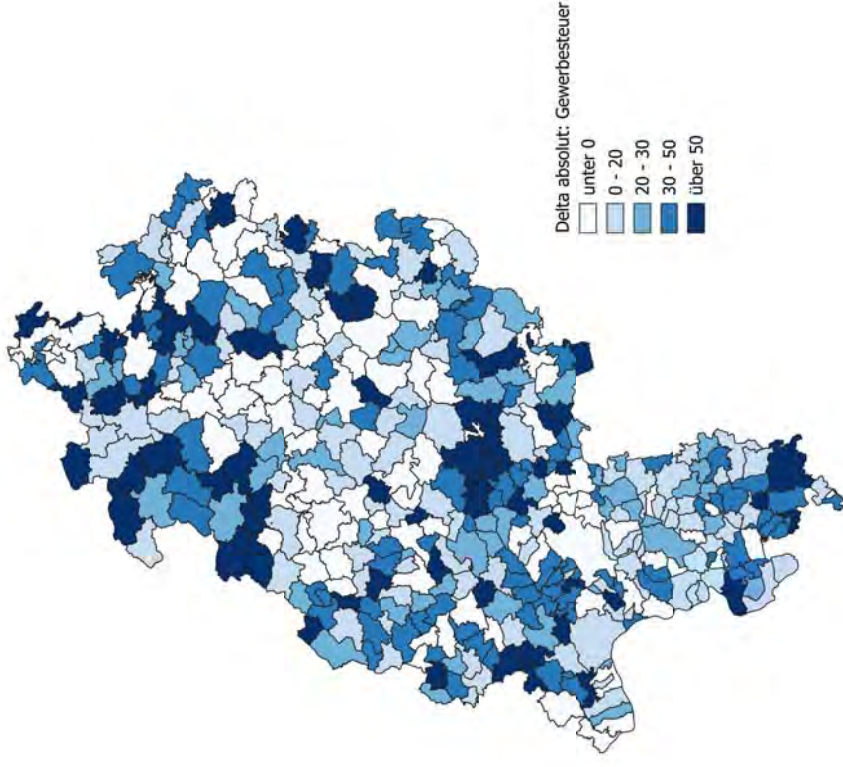
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GEWERBESTEUERHEBESÄTZE – ENTWICKLUNG 2022 GGÜ. 2014



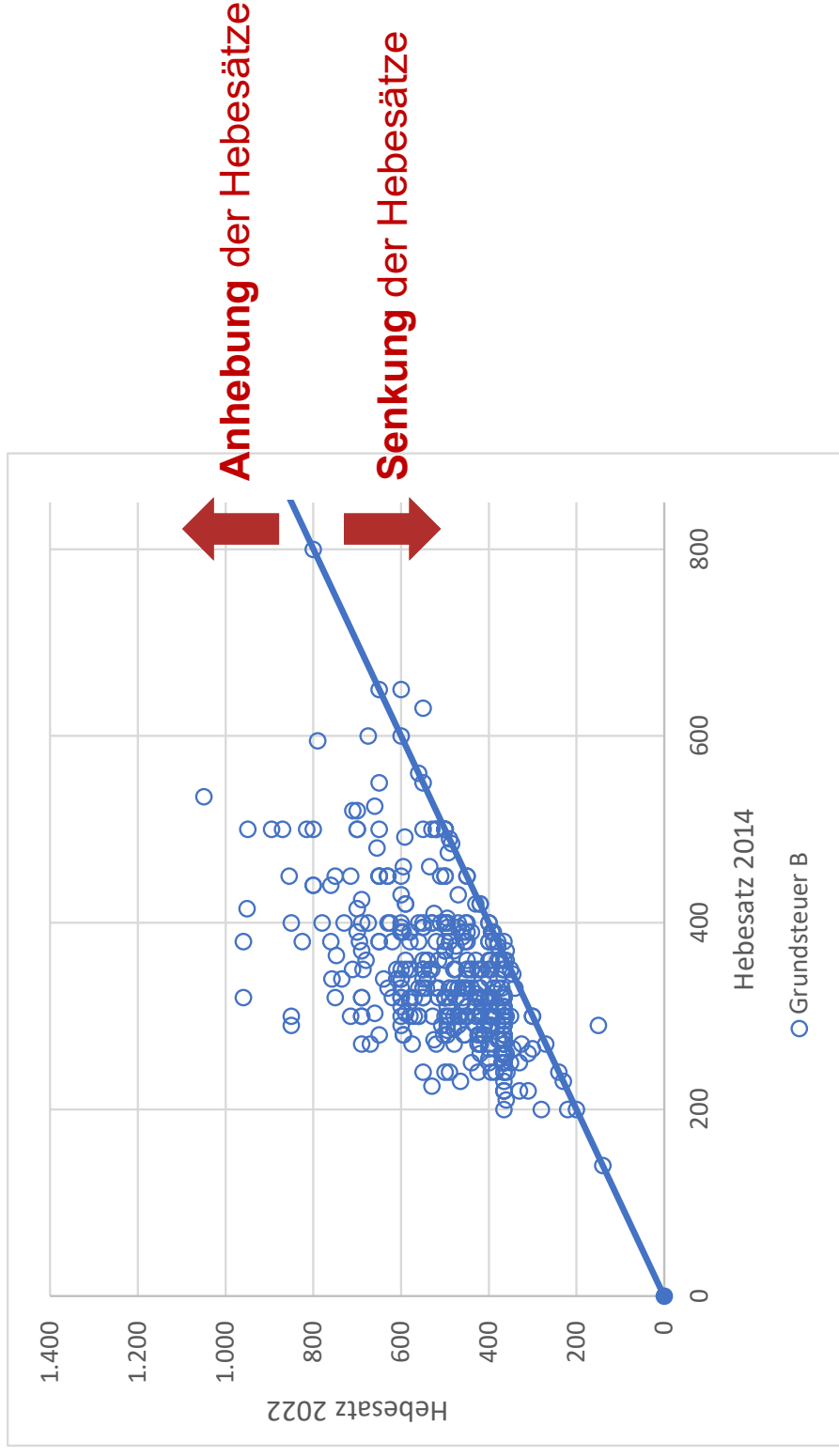
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GEWERBESTEUERHEBESÄTZE – RÄUMLICHE VERTEILUNG – DELTA 2022 ZU 2014



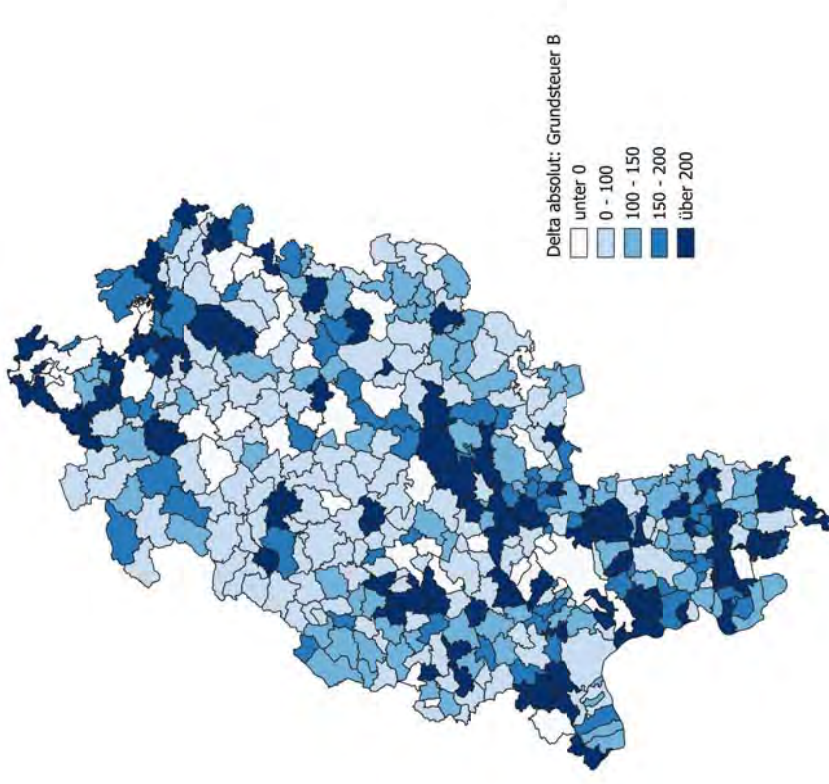
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GRUNDSTEUER B-HEBESÄTZE – ENTWICKLUNG 2022 GGÜ. 2014



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

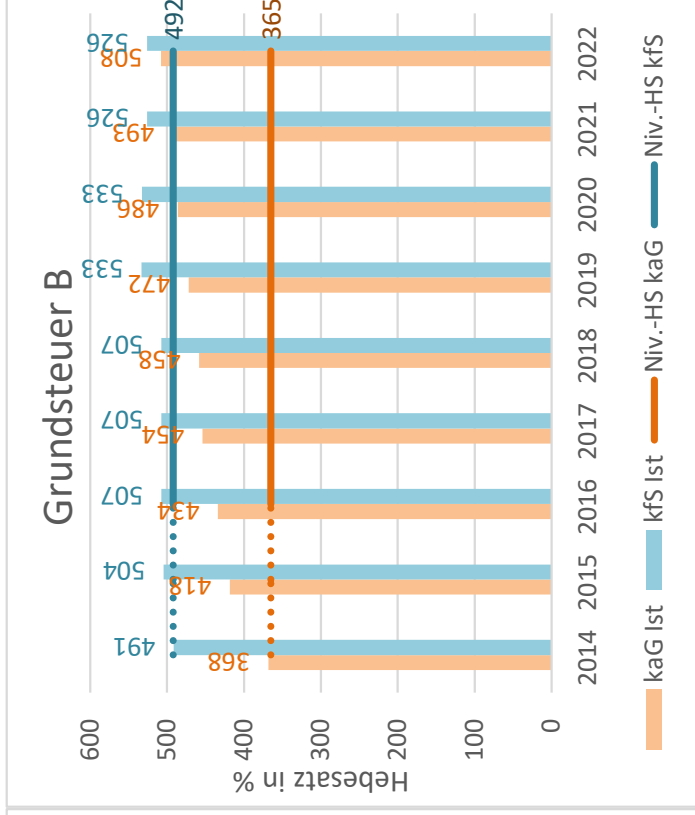
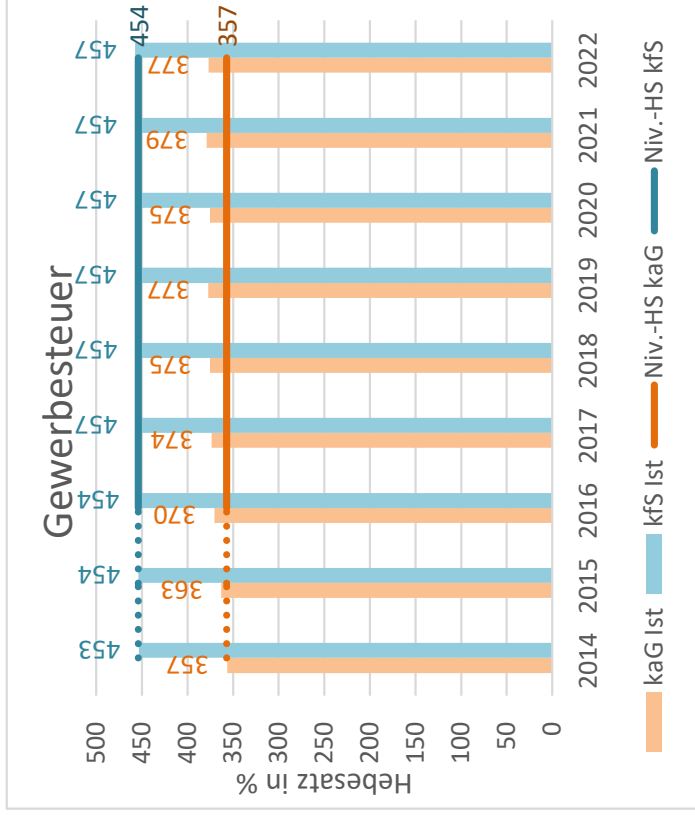
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GRUNDSTEUER B-HEBESÄTZE – RÄUMLICHE VERTEILUNG – DELTA 2022 ZU 2014



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE VERGLEICH MIT HEBESÄTZEN IM HFAG

- Unterschiede zwischen durchschnittlichen Ist-Hebesätzen und fixen Nivellierungshebesätzen wachsen im Zeitverlauf erkennbar an
 - Insbesondere bei der Grundsteuer B (sowie generell den kreisangehörigen Gemeinden)

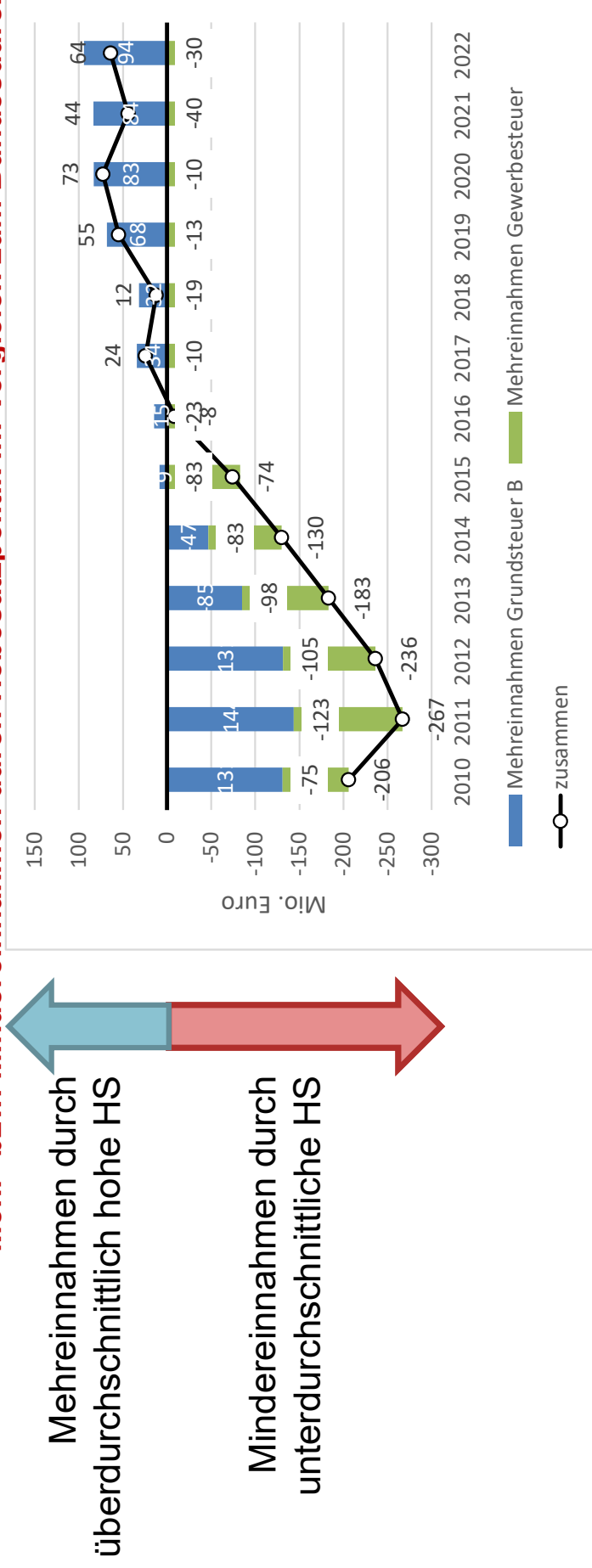


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE POTENZIELLE REALSTEUERMEHREINNAHMEN

- Potenzielle Mehreinnahmen aus Realsteuern seit 2017 (vorher: Mindereinnahmen)

Mehr- bzw. Mindereinnahmen durch Hebesatzpolitik im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

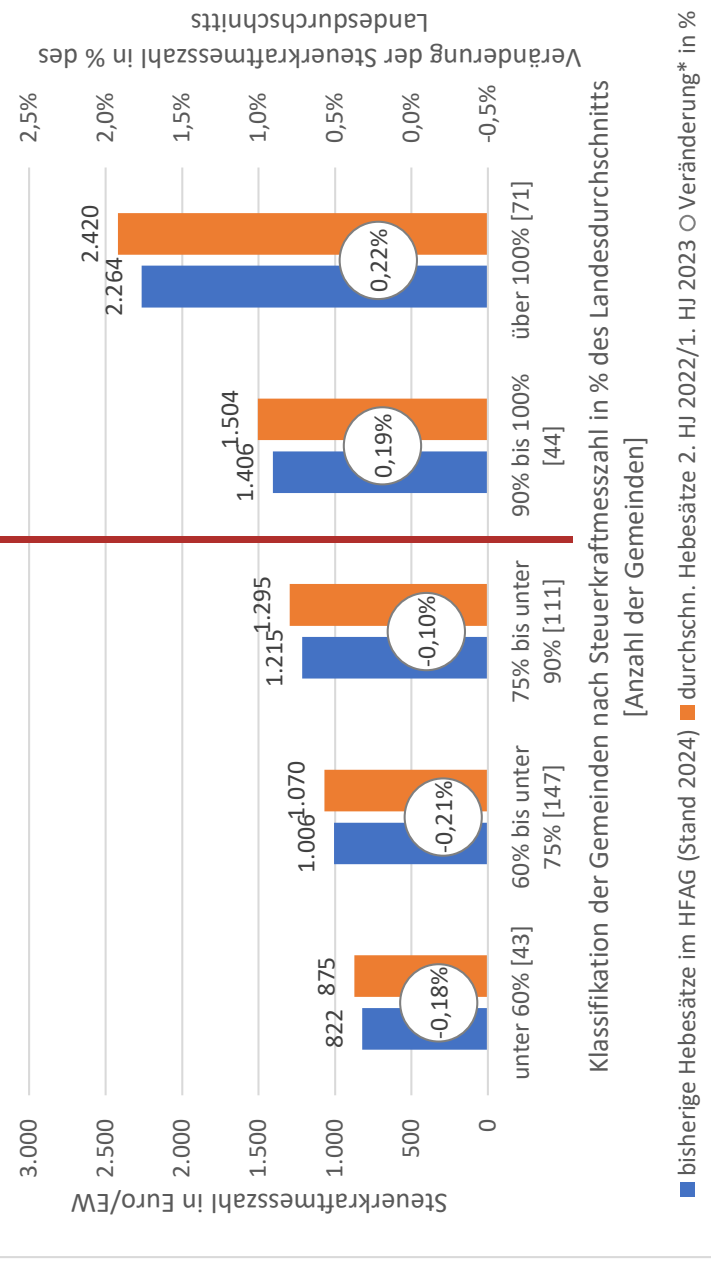
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

WIRKUNGEN EINER ANPASSUNG DER FIXEN NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE AUF DEN STAND 2. HJ 2022/1. HJ 2023

SKMZ/Durchschnitt sinkt

SKMZ/Durchschnitt steigt

Darstellung für **kreisang. Gemeinden**



SKMZ in Euro/EW nehmen zu (neue

Nivellierungshebesätze > alte

Nivellierungshebesätze bei

gleichbleibenden Grundbeträgen)

landesdurchschnittliche Steuerkraft steigt ebenfalls

Änderung der Relation der einzelnen Steuerkraftklassen zum Landesdurchschnitt:

- Steuerkraft in Bezug zur landesdurchschnittlichen Steuerkraft **sinkt** in den steuerkraftschwächeren Gemeinden bis 90% des Durchschnitts
- Steuerkraft in Bezug zur landesdurchschnittlichen Steuerkraft **steigt** in den steuerkraftstärkeren Gemeinden ab 90% des Durchschnitts

* Veränderung der Steuerkraftmesszahl im Verhältnis zum Landesdurchschnitt durch Anpassung des Nivellierungshebesatzes, z. B. für die Gruppe unter 60%: vor der Anpassung: 55,52 %, nach der Anpassung: 55,35 %.

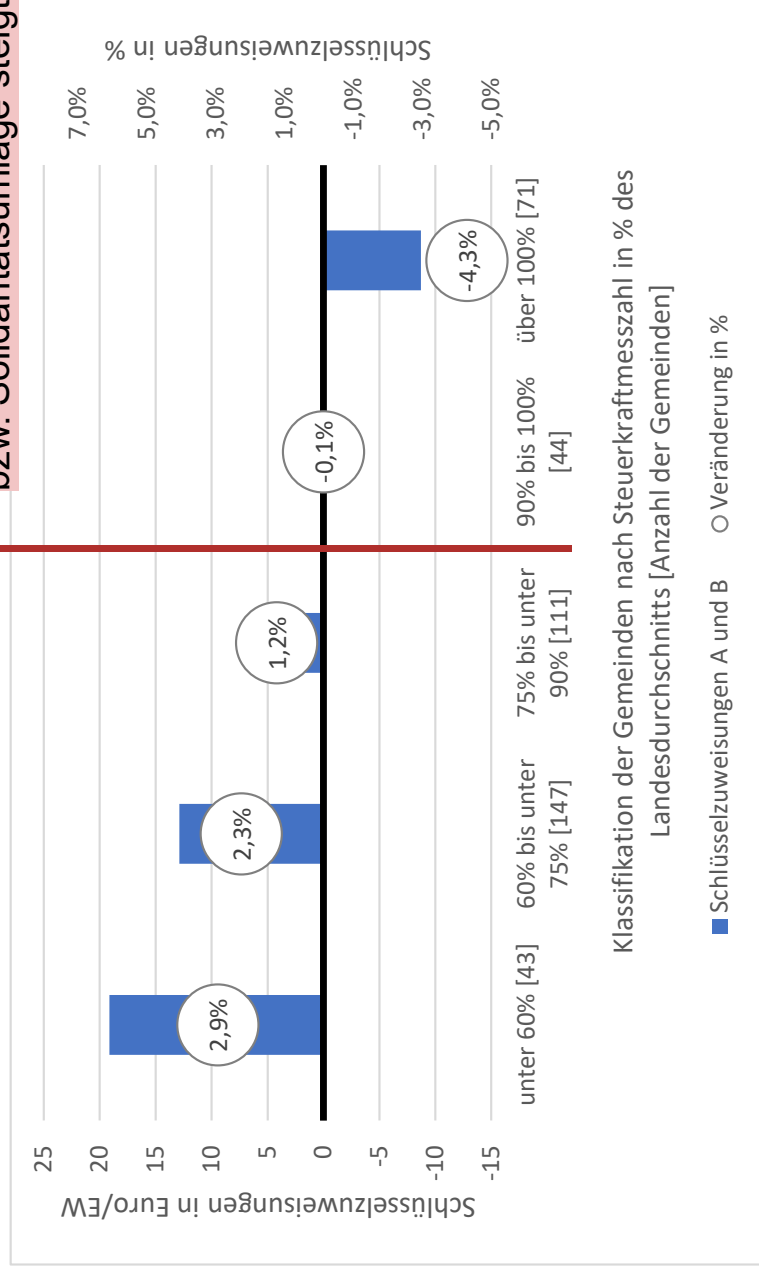
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSSHEBESÄTZE

WIRKUNGEN EINER ANPASSUNG DER FIXEN NIVELLIERUNGSSHEBESÄTZE AUF DEN STAND 2. HJ 2022/1. HJ 2023

Schlüsselzuweisungen sinken bzw. Solidaritätsumlage steigt

Schlüsselzuweisungen steigen



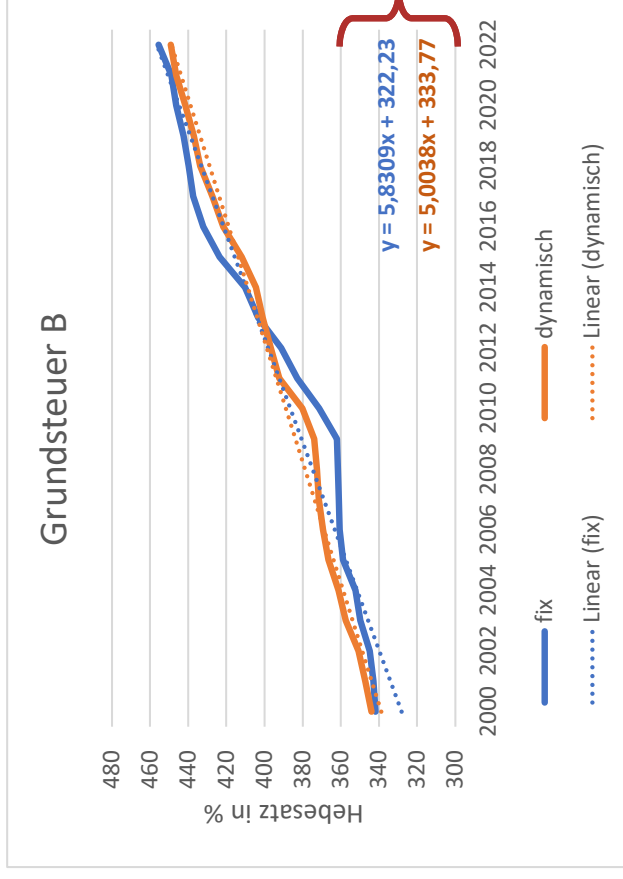
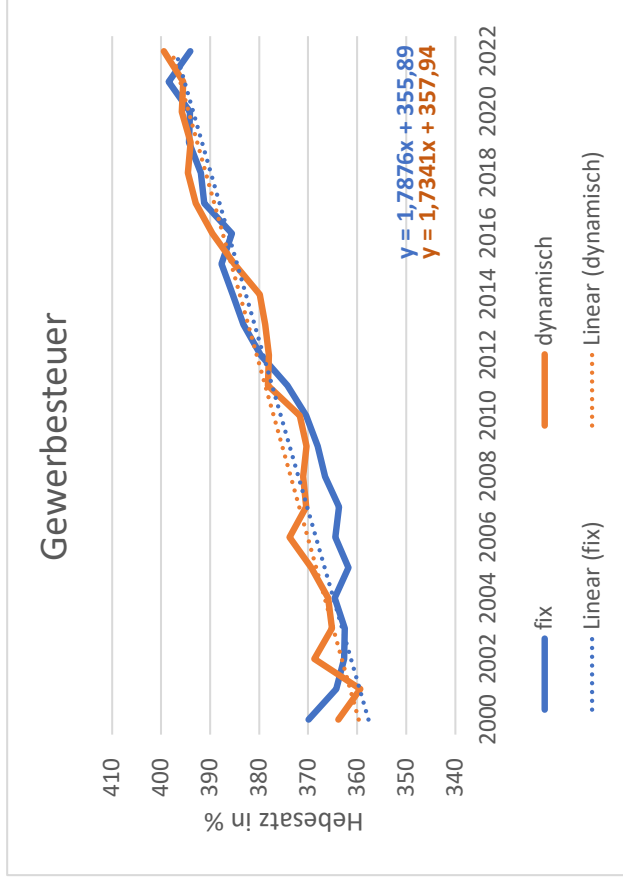
Verteilungswirkungen in den kreisangehörigen Gemeinden (ceteris paribus, d.h. alle anderen Faktoren, wie bspw. Bedarfsmesszahlen, bleiben gleich)

- Schlüsselzuweisungen **steigen** in den Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl bis zu 90% des Landesdurchschnitts der Gemeinden beträgt
- Schlüsselzuweisungen **sinken** in den Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über 90% des Landesdurchschnitts der Gemeinden liegt
- In Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft steigt die zu entrichtende **Solidaritätsumlage**
 - Anzahl abundanter Gemeinden steigt von 25 auf 27
 - Solidaritätsumlage steigt von 130,6 Mio. Euro auf 145,1 Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE FIXE VERSUS DYNAMISCHE HEBESÄTZE

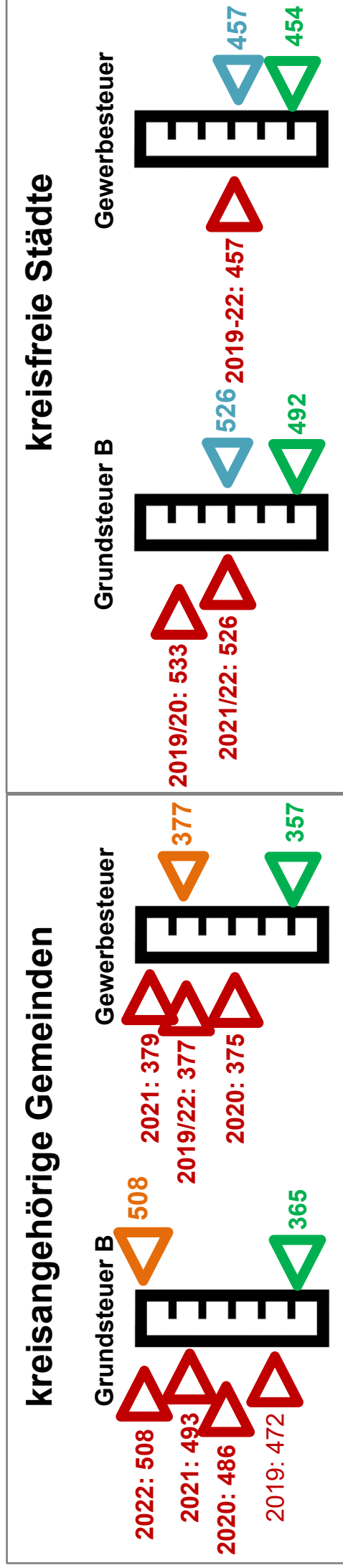
- „**Hebesatzspirale**“ bei dynamischen Nivellierungshebesätzen nur theoretisch nachweisbar
- Aktuelle empirische Untersuchung im Ländervergleich: Art und Weise der Ansetzung der Nivellierungshebesätze im FAG ohne nennenswerten Einfluss auf die Dynamik der Hebesätze



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE GETEILTE HEBESÄTZE

- Problematisch bei Steuerkraftberechnung *innerhalb* einer Säule
- Sachgerecht ist dagegen die Nutzung differenzierter Niv.-HS in *unterschiedlichen* Säulen
- bei Grundsteuer B jedoch vorbehaltlich der Reformeffekte (Landesdurchschnitt bleibt dennoch geeignete Referenzgröße)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ÜBERPRÜFUNGSRHYTHMUS

- Ziel ist die **realistische** Abbildung der Steuerkraftdifferenzen
- Bei Änderungen der landesdurchschnittlichen Hebesätze müssen auch Nivellierungshebesätze im HFAG angepasst werden
- regelmäßige Evaluation und Setzung neuer Nivellierungshebesätze
 - geringer Verwaltungsaufwand
 - Rhythmus: 5-6 Jahre
 - Trade-off: lang genug, um Änderung des HFAG zu rechtfertigen, kurz genug, damit Differenzen keine dauerhaften Schief lagen erzeugen
- automatische und regelgebundene Anpassung
 - geringer Verwaltungsaufwand
 - HFAG kann sich auf „aufkommensgewichteten Landesdurchschnitt“ beziehen
 - Stufenmodell – Anpassung, wenn nächster durch 7,5 teilbare Durchschnitt erreicht ist

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Nivellierungshebesätze
3. **Nächste Schritte**

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Frühsummer:

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise

Sommer:

- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)

Spätsommer/Herbst:

- Thematik des **vertikalen Finanzausgleichs**

Arbeits- und Zeitplan KFA Evaluation (Stand 24.04.2024)

Monat	Sitzungstermine AG KFA/ Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024, 10- 12 Uhr 19.03.2024, 14-16 Uhr
April 2024	16. Sitzung AG KFA	24.04.2024, 10- 12 Uhr
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024, 10- 12 Uhr
Juni 2024	18. Sitzung AG KFA 6. Sitzung Expertengremium	13.06.2024, 10- 12 Uhr 26.06.2024, 13-15 Uhr
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024, 10- 12 Uhr
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024		
Oktober 2024	21. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	22. Sitzung AG KFA	21.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024		
Januar 2025	23. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	24. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	25. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

17. Sitzung der Arbeitsgruppe am 16. Mai 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 16. Sitzung der AG KFA vom 24. April 2024
3. Ergänzungsansätze im horizontalen Finanzausgleich (Dr. Starke)
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 16. Sitzung der AG KFA vom 24. April 2024**
3. Ergänzungsansätze im horizontalen Finanzausgleich (Dr. Starke)
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 16. Sitzung der AG KFA vom 24. April 2024
3. **Ergänzungsansätze im horizontalen Finanzausgleich (Dr. Starke)**
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 16. Sitzung der AG KFA vom 24. April 2024
3. Ergänzungsansätze im horizontalen Finanzausgleich (Dr. Starke)
4. **Verschiedenes**

4. Verschiedenes

Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation:

- August 2022: Ursprüngliche Anfrage des HMdF zur Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation
- September 2022: Vertagung der Überprüfung
- **Vorschlag:** Verzicht auf Aktualisierung des Anteils pflichtiger und freiwilliger Aufgaben

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 16. Mai 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
 2. Finanzlage der Kommunen
 3. Bedarfsermittlung im HFAG
 4. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 5. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**

momentan Fokus des Gutachtenprozesses

– **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

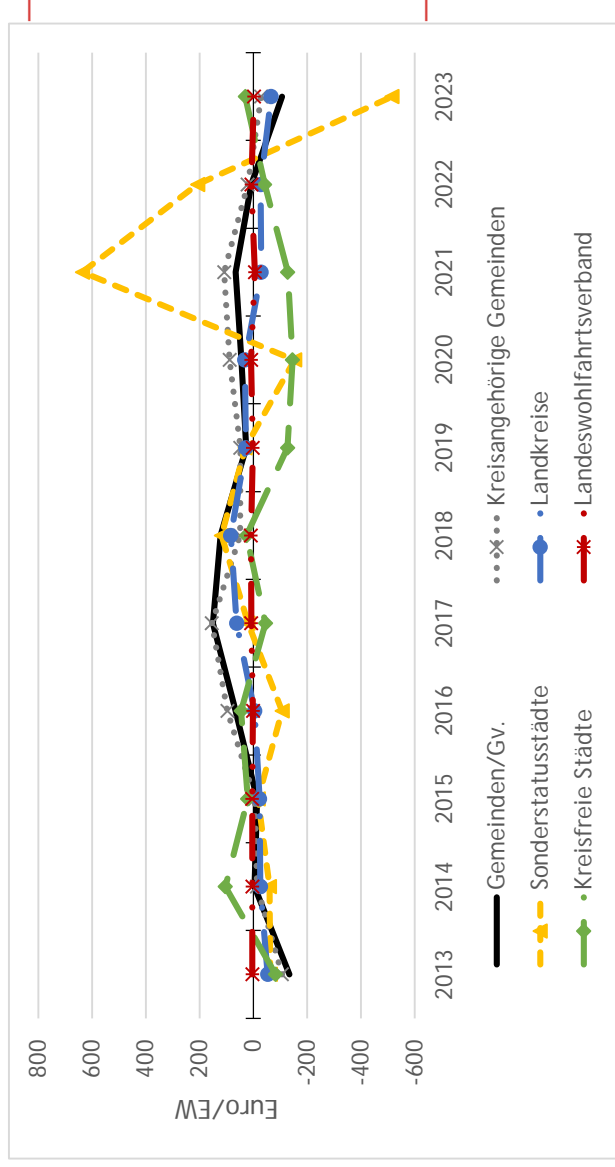
AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- Zusammenstellung und Systematisierung der erforderlichen Daten für die Regressionsmodelle
 - Hauptansatz → Zentrale Orte / Sonderstatusstädte
 - Bedarfsansatz Kinder / Altersstruktur
 - Bedarfsansatz Demografische Entwicklung
 - Bedarfsansatz Fläche (Zersiedlungsindex)
- **Durchführung der Bedarfsanalyse im horizontalen KFA**
 - *Ebene der kreisangehörigen Gemeinden*
 - Zusammenstellung der ersten Ergebnisse
 - Fokussierung auf grafische Gegenüberstellungen mit Zuschussbeträgen
 - Plausibilisierung der ersten Ergebnisse

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. **Finanzlage der Kommunen**
 3. Bedarfsermittlung im HFAG
 4. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 5. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

FINANZLAGE DER KOMMUNEN FINANZIERUNGSSALDO NACH KOMMUNALTYPEN



„Marburg“-Effekt 2021-2023

- Gewerbesteuerzugewinne durch BioNTech-Ansiedlung 2021 und 2022, Normalisierung erst 2023
- Parallel dazu Anstieg der Investitionen

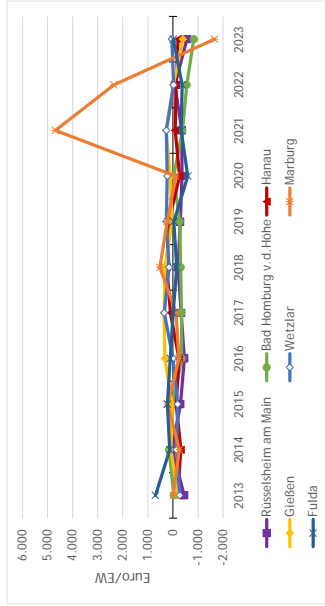
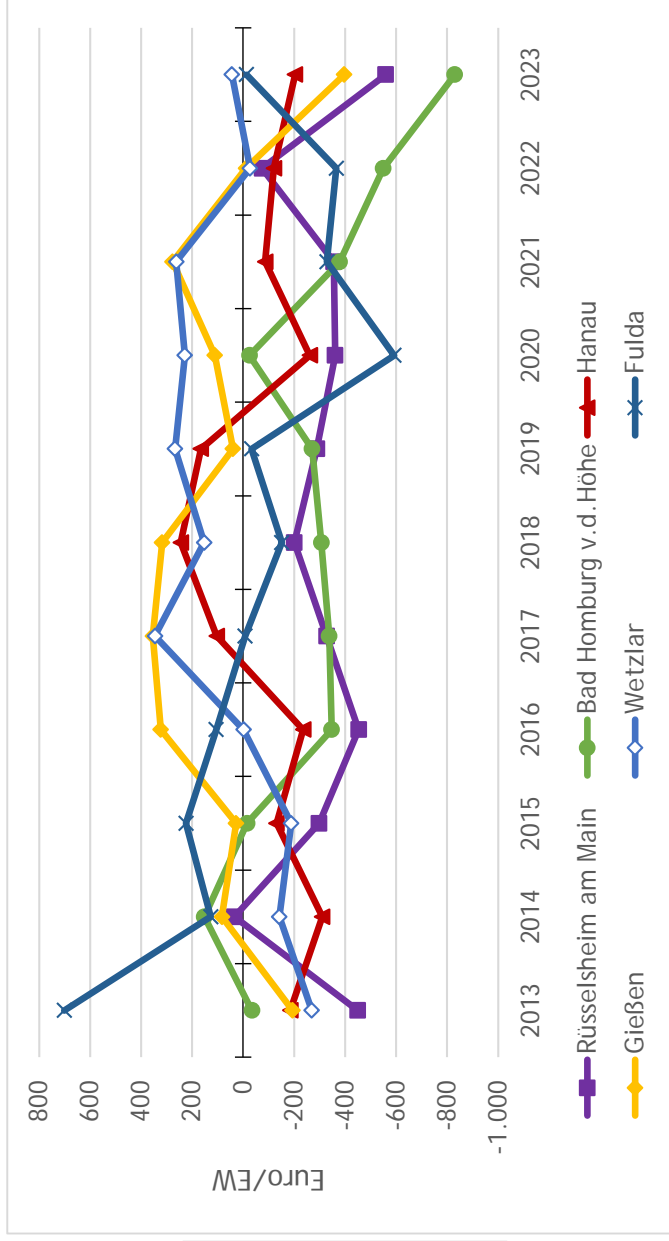
Im Durchschnitt Überschüsse 2016-2022

- 2023 deutlicher Negativsaldo v.a. wegen der Sonderstatusstädte

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

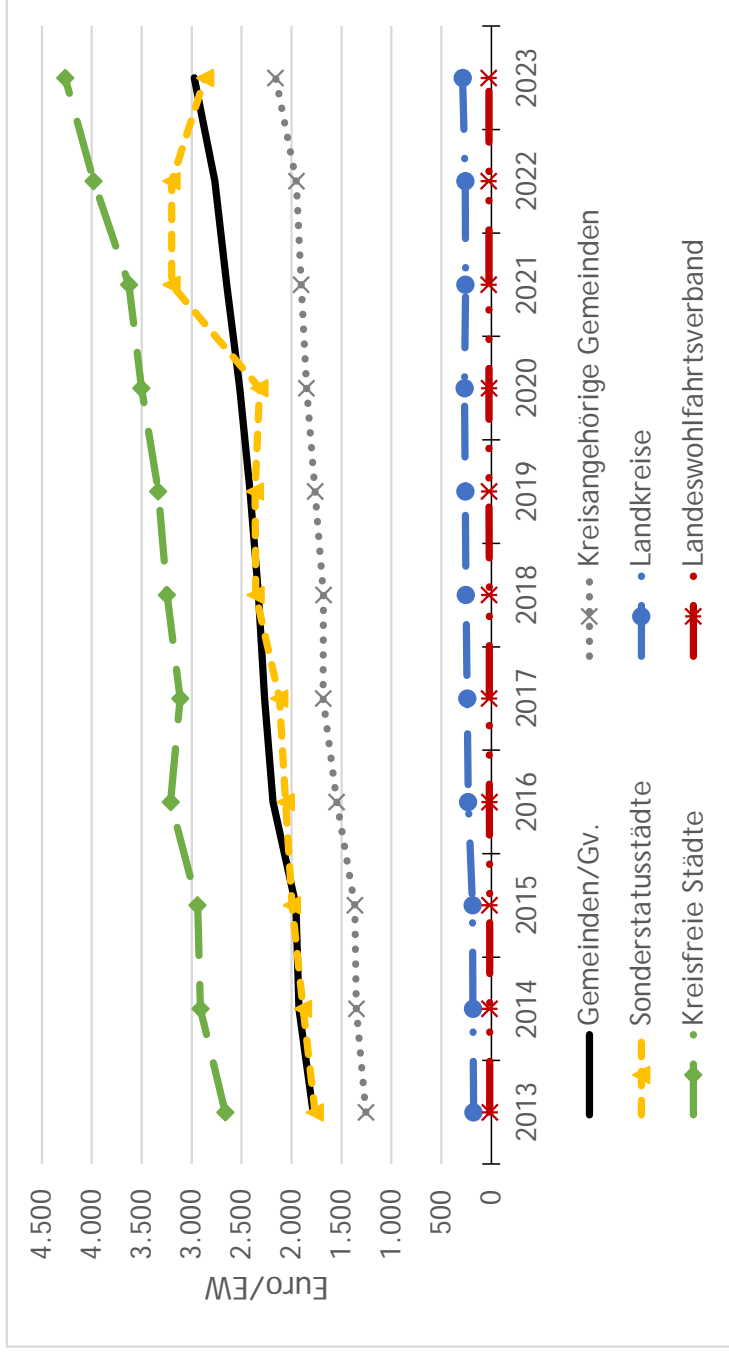
FINANZLAGE DER KOMMUNEN

FINANZIERUNGSSALDO NACH SONDERSTATUSSTÄDTEN



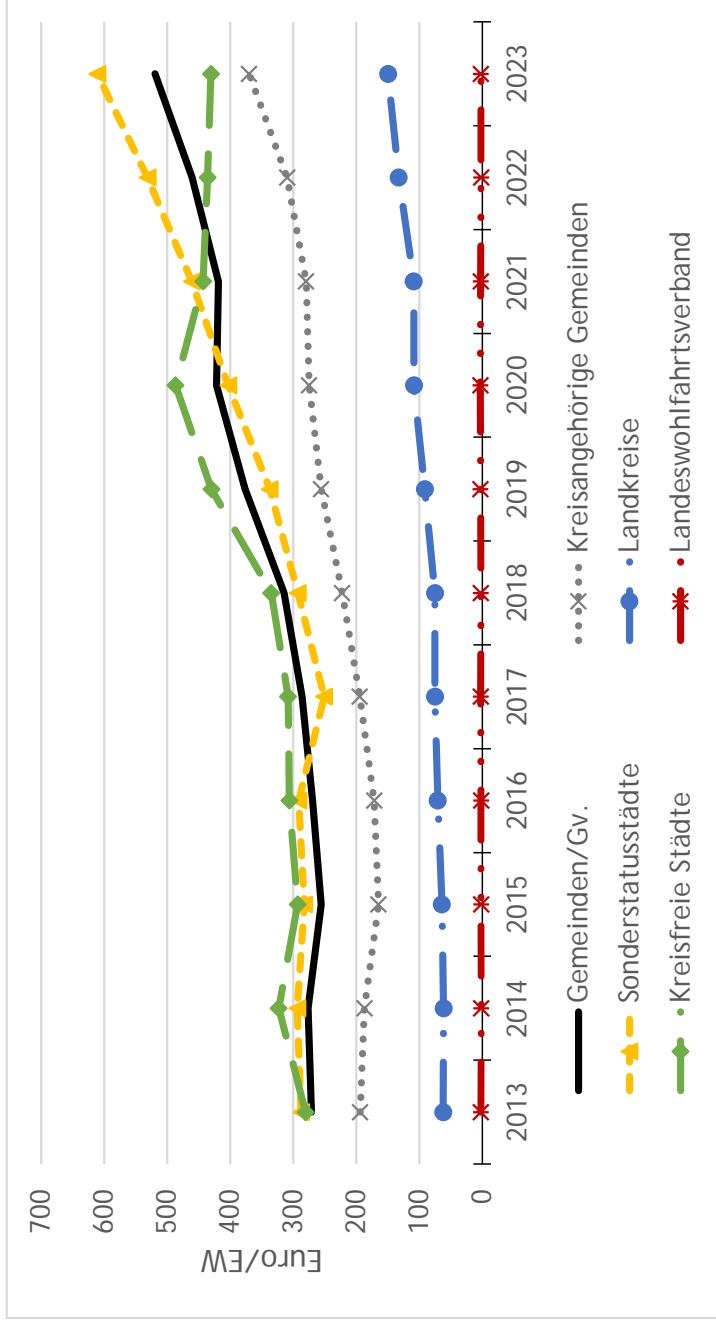
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

FINANZLAGE DER KOMMUNEN ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL NACH KOMMUNALTYPEN



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

FINANZLAGE DER KOMMUNEN INVESTITIONEN NACH KOMMUNALTYPEN



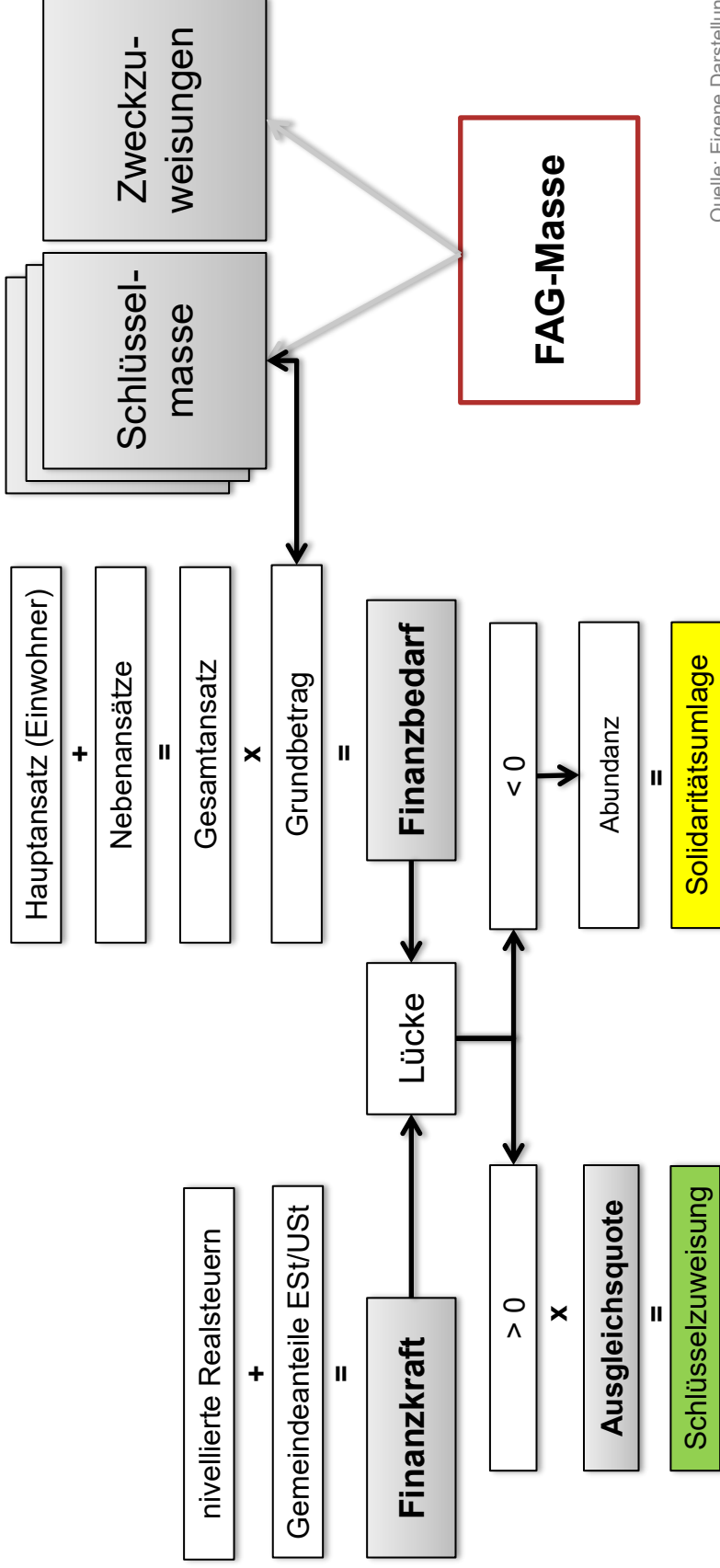
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Finanzlage der Kommunen
 - 3. Bedarfsermittlung im HFAG**
 4. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 5. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

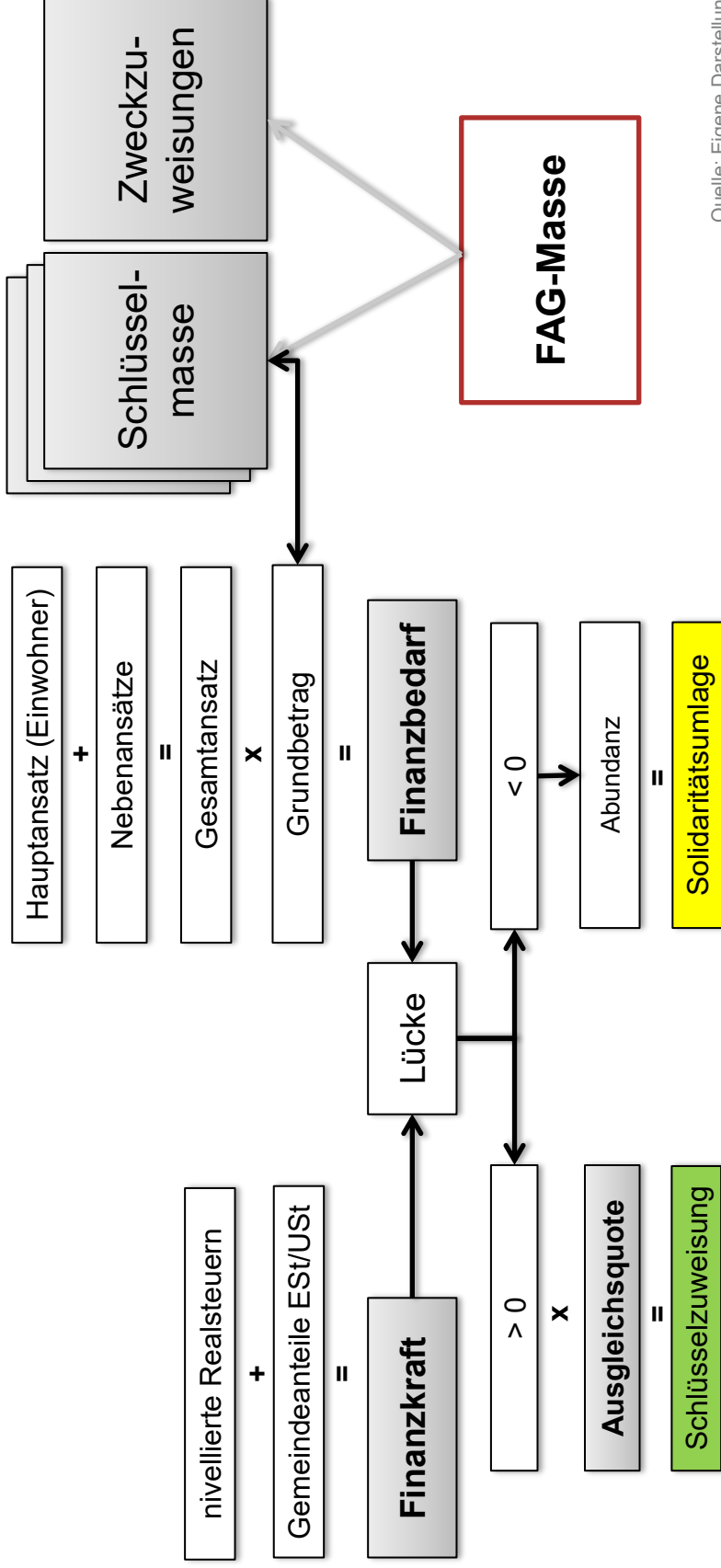
FUNKTIONSWEISE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS



Quelle: Eigene Darstellung

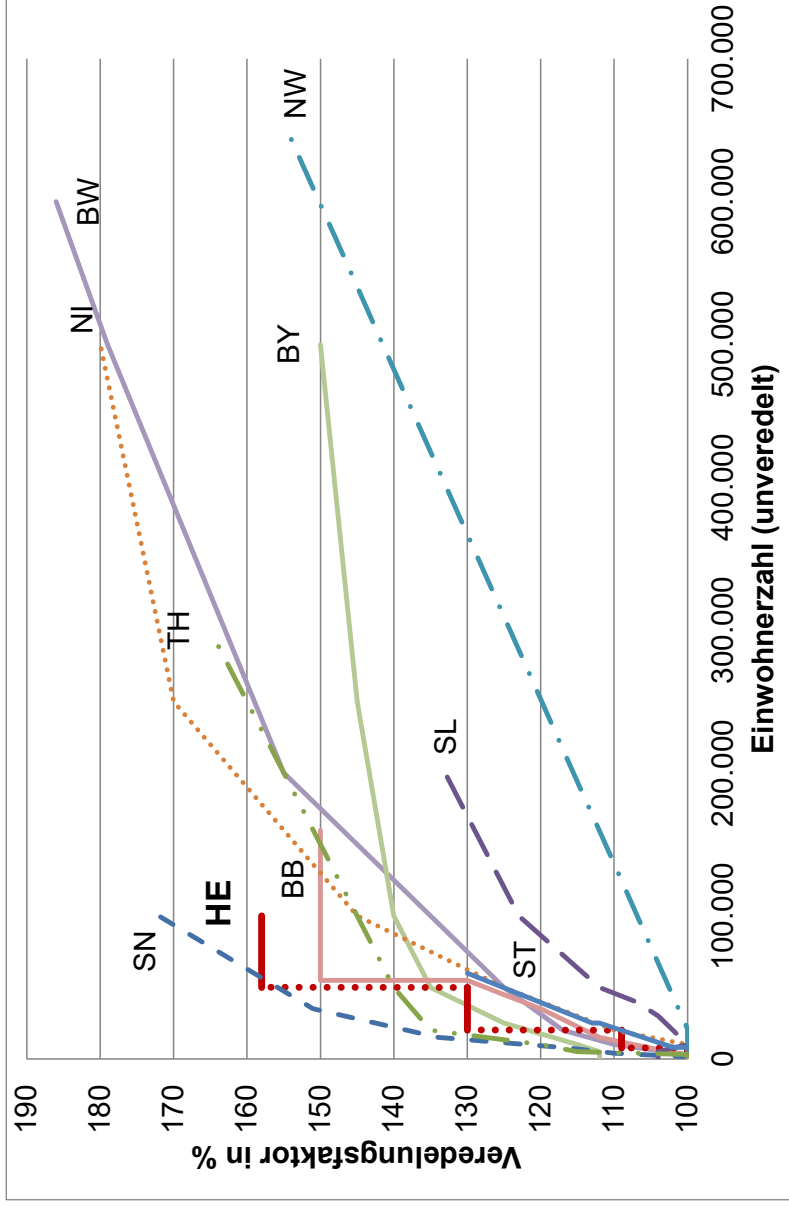
BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

FUNKTIONSWEISE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS



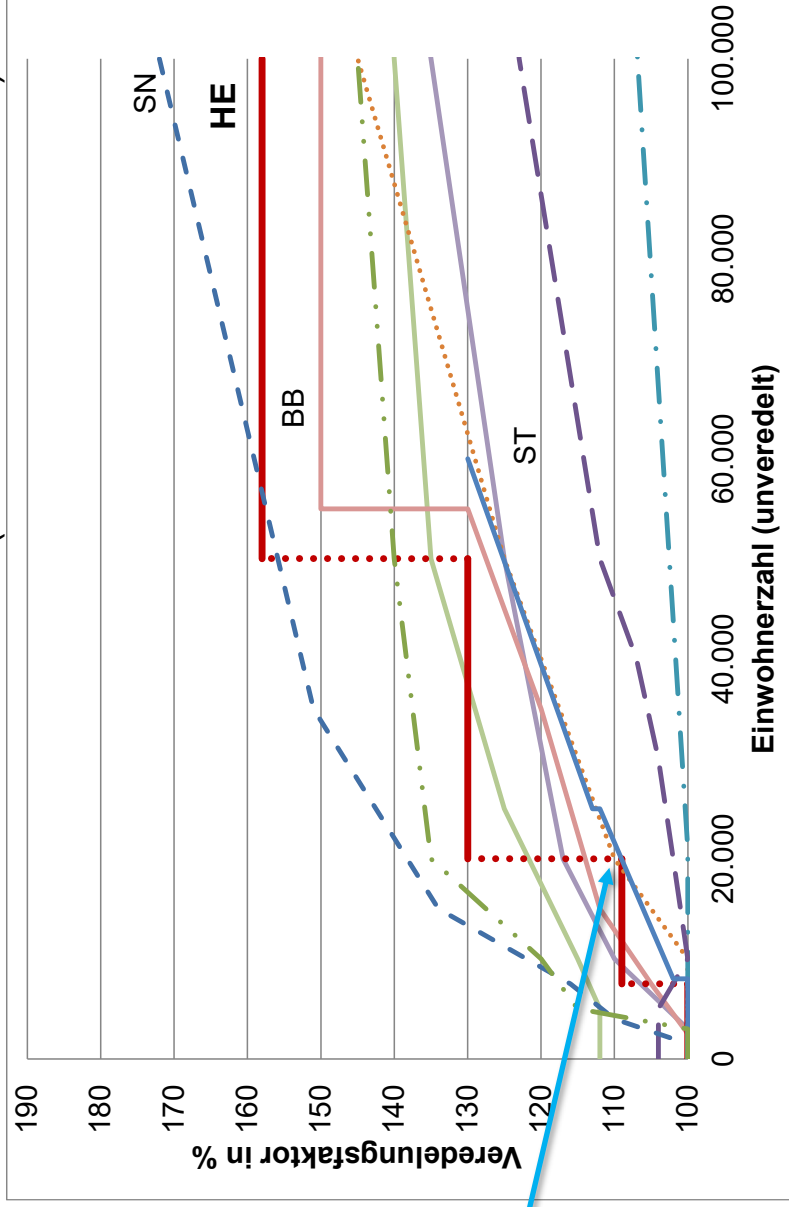
Quelle: Eigene Darstellung

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG HAUPTANSATZSTAFFELN IM LÄNDERVERGLEICH



Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2024.

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG HAUPTANSATZSTAFFELN IM LÄNDERVERGLEICH (BIS 100.000 EINWOHNER)



willkürlich
gesetzte Grenze,
da fließender
Übergang
zwischen
Grundzentren
und Mittelzentren

Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2024.

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG NEBENANSÄTZE IM LÄNDERVERGLEICH

Nebenansatz	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
(Klein-)Kinder		xo				xo	xo	x		x	x	x	x
Schüler/Schülerbeförderung		o		o ^a	xo	xo				x	xo		
Studenten	x												
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x ^c		x					
Demografie			xo							x			
Sozialhilfe/Soziallasten		xo	o ^a	o ^a	x	o ^a	o	o		o ^a			o ^a
Zentrale Orte			x			x ^c	x ^b	x		x		x	
Fläche					x				o				
Straßen				o ^a				x					
Grubengemeinden								x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche / Ländlicher Raum		x	x										
Kleine Gemeinden			x										

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

- Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt.
- Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein werden in einer separaten Teilschlüsselmasse gewährt.
- Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte und Stationierungsgemeinden in Rheinland-Pfalz werden separat ausgereicht.

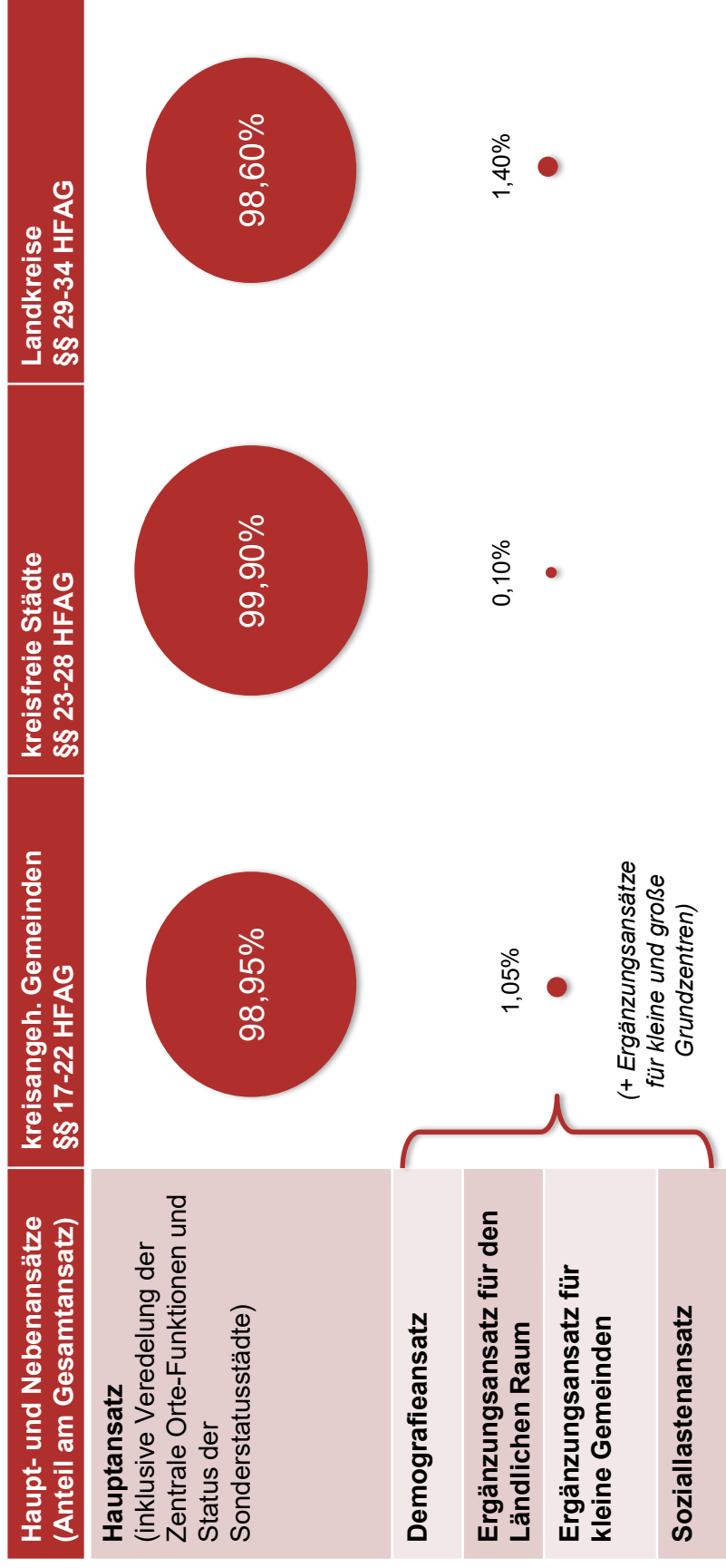
Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2024.

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG STATUS QUO HFAG

Haupt- und Nebenansätze	kreisangeh. Gemeinden §§ 17-22 HFAG	kreisfreie Städte §§ 23-28 HFAG	Landkreise §§ 29-34 HFAG
Hauptansatz	Einwohnerzahl: <ul style="list-style-type: none"> GZ < 7.500 EW: 100% GZ > 7.500 EW: 109% MZ (mit und ohne TF OZ): 130% SoStSt: 158% 	Einwohnerzahl Metropolzuschlag für Frankfurt am Main (110% der EW-Zahl)	Einwohnerzahl 75% der Einwohnerzahl aus Sonderstatusstädten
Demografieansatz	wenn EW-Zahl um mehr als 5% ggü. EW-Zahl vor 10 Jahren sinkt		
Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum	Zuschlag von 3% der EW-Zahl		Zuschlag von 3% der EW-Zahl von kreisangehörigen Gemeinden im ländlichen Raum
Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden	Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden (5% der EW-Zahl, wenn 6.750 < EW-Zahl < 7.500)		
Soziallastenansatz	sofern Anzahl der mietstufengewichteten SGB II Bedarfsgemeinschaften um mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegt		

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

STATUS QUO HFAG – ANTEIL VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN AM GESAMTANSATZ

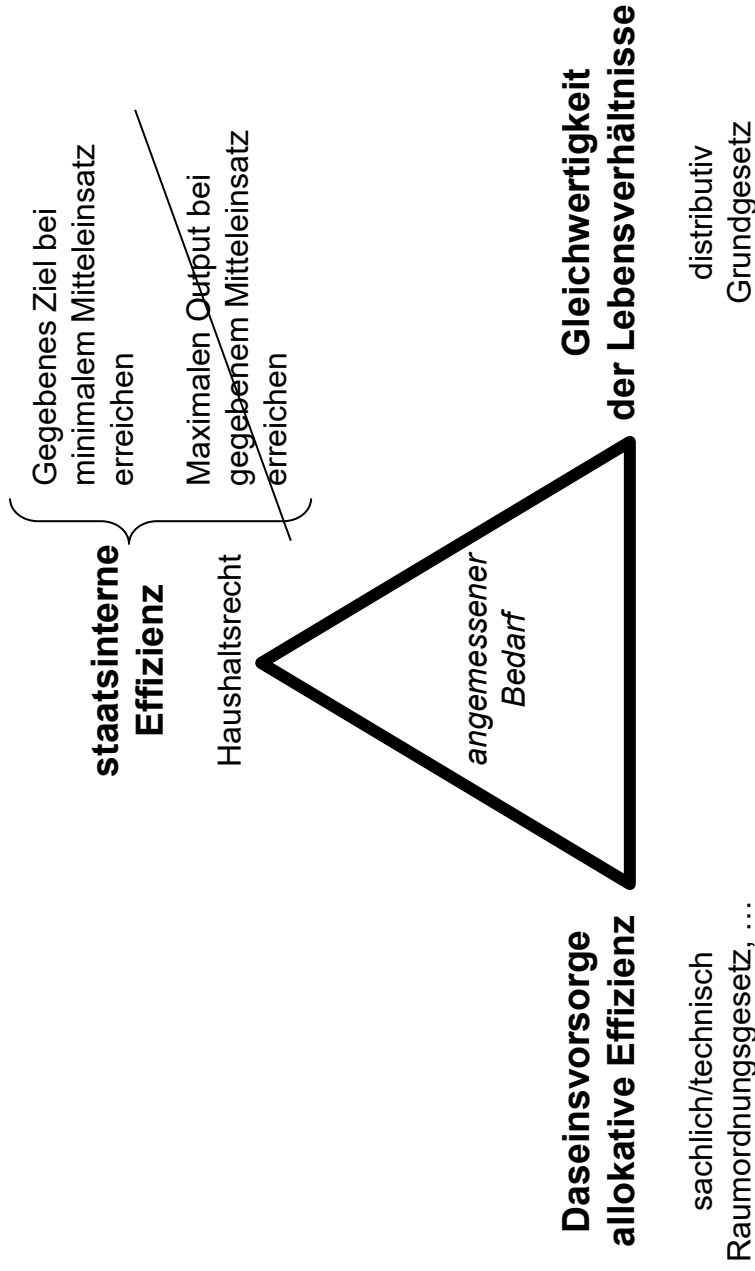


Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Finanzlage der Kommunen
 3. Bedarfsermittlung im HFAG
 4. **Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen**
 5. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

GRUNDSATZFRAGE: WIE KANN MAN KOMMUNALE BEDARFE BESTIMMEN?



Quelle: Eigene Darstellung.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

WISSENSCHAFTLICHER KRITERIENKATALOG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON NEBENANSÄTZEN

1. (Sonder-)Bedarf findet noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes
 - Bedarfstatbestand muss unabwendbar und unabhängig von der Gemeindegröße sein
 - Abweichung vom Hauptansatz muss nachvollziehbar sein und in geeigneter Form begründet werden (*empirische Analyse*)
2. Berücksichtigung von möglichst wenigen, aber dafür **aussagekräftigen** Sonderbedarfen
3. Berücksichtigung von Sonderbedarfen, die möglichst viele Gemeinden betreffen und finanziell bedeutsam sind
4. Sonderbedarf muss extern verursacht sein (nicht von den Gemeinden selbst beeinflussbar)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

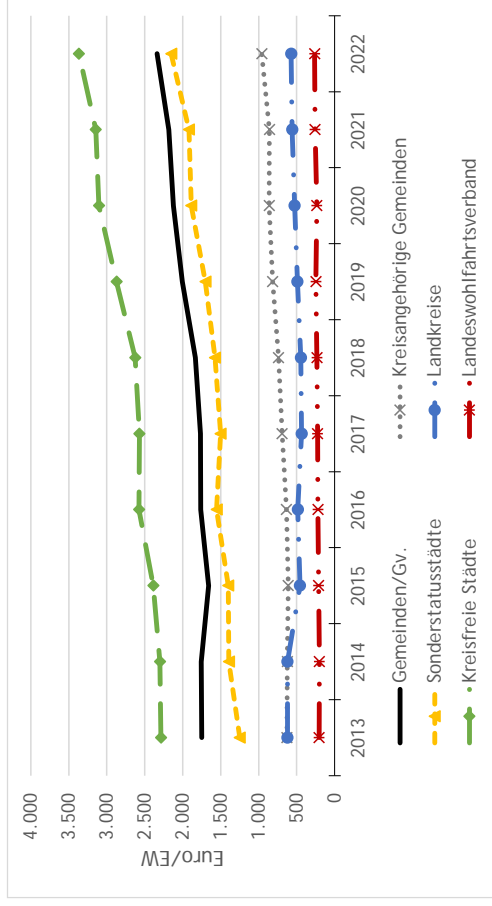
GRUNDSATZFRAGE: WELCHE KENNZIFFER ZUR ANALYTISCHEN HERLEITUNG?

- Warum sind **Ist-Ausgaben** ungeeignet für die Bedarfsmessung?
 - Zweckzuweisungen und Gebühren etc. noch nicht abgezogen (die bereits einen Teil der Aufgabenbelastung der Kommunen abdecken)
 - Verfälschung des Ist-Defizits der Gemeinden, welches für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sein sollte

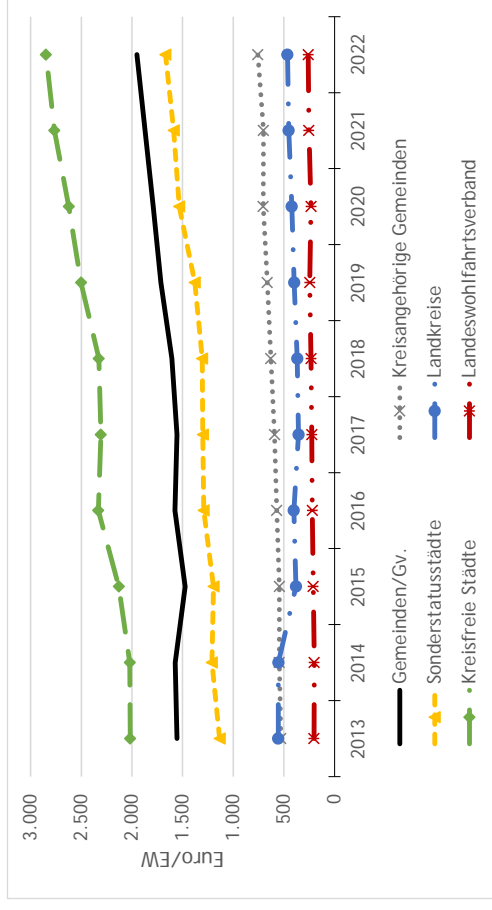
- daher: **Ist-Zuschussbeträge** in den Produktbereichen 1-15 (bzw. HPB 1-5)
 - d.h.: aufgabenbezogene Ausgaben abzüglich aufgabenbezogener Einnahmen (Zweckzuweisungen, Gebühren, Beiträge, ...)
 - PB 16? → *allgemeine Deckungsmittel*: Regressionsanalyse soll zeigen, wie diese angesichts der kommunalen Aufgabenbelastung verteilt werden sollten
 - Ziel: Es soll deutlich werden, wie viel an Defizit übrigbleibt, wenn von den kommunalen Ausgaben **alle zweckgebundenen Einnahmen abgezogen** wurden.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ZU ERKLÄRENDE VARIABLE BEI DER BEDARFSPRÜFUNG

Zuschussbeträge insgesamt



Zuschussbeträge laufend



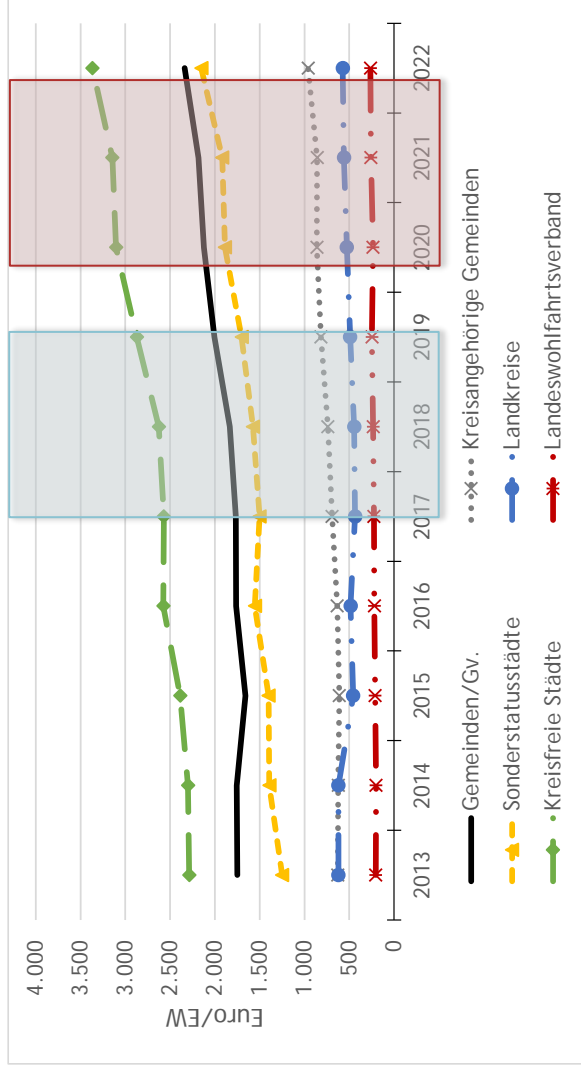
- Geringfügige Unterschiede, Entwicklungsverlauf gleich, Unterschiede im Niveau
- Grundsätzlich Verwendung der Gesamt-Zuschussbeträge, Plausibilisierung durch Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit (laufender Bereich)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

ZEITRAUM DER BEDARFSPRÜFUNG

– 2017-2019

Zwei mögliche Zeiträume für
Bedarfsprüfung:
2017-2019 **2020-2022**



- Letzter finanzwirtschaftlich stabiler Zeitraum („Prä-Corona“) → beste Möglichkeit für unverzerrte Ergebnisse
- Zeitraum liegt bereits weit zurück → repräsentativ für das HFAG 2026?

– **2020-2022**

- mögliche Verzerrungen durch Corona-Krise zu befürchteten (Marburg) → Auswirkungen auf Prüfung der Sonderstatusstädte
- Aktueller Rand → Ergebnisse wären repräsentativ(er)

– **Vorteil der Mittelwertbildung:**

- Glättung der Daten um mögliche statistische Ausreißer bereits im Vorfeld
- Folge: robustere Ergebnisse als dies mit Bezug auf nur ein einzelnes Jahr möglich wäre

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- **Ziel:** Trennung von systematischen Zusammenhängen, die relative Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können und unsystematische Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierungsfähige Ursachen)
- Lassen sich Unterschiede durch sachliche Indikatoren **statistisch signifikant** begründen? → Prüfung mittels Regressionsmodellen
 - **JA**
 - Dann kann angemessener Umfang der Hauptansatzstaffel bestimmt werden
 - dann können Art und Umfang von Nebenansätzen bestimmt werden
 - **NEIN**
 - dann Bedarfsansatz eher „flach“ nach Einwohnerzahl
- Verteilungsmodus, der dies nicht berücksichtigt, ist möglich, generiert jedoch SICKERVERLUSTE und unsystematische Verteilungseffekte
- **ABER:** Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis lässt sich immer nur ausschnittsweise pauschal einfangen → **typisierte Bedarfsgewichtung mit Gestaltungsspielraum**

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

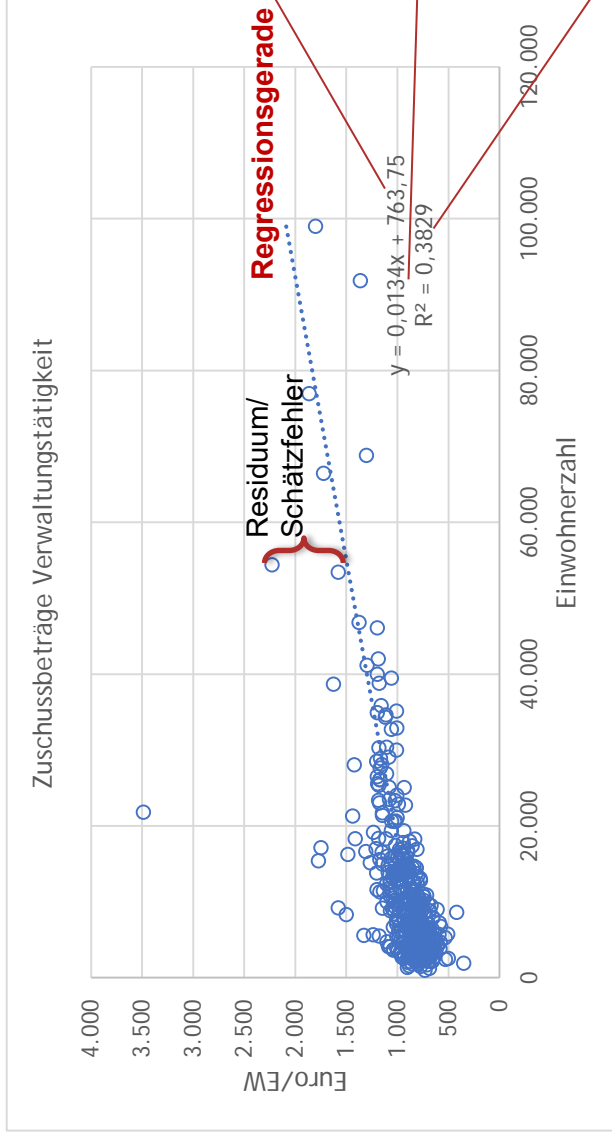
PRÜFUNG VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN

- sog. **OLS-Regressionsmodell** in der Form
$$y_j = \alpha_j + \beta_j X + \varepsilon_j$$
- y_j → abhängige Variable
 - Zuschussbeträge je Einwohner (Basis: Finanzierungssaldo ohne PB 16)
- α_j → Konstante der Schätzung (Basisbedarf)
- X → Matrix, die alle erklärenden Variablen enthält
- β_j → Regressionskoeffizienten: Einfluss der erklärenden Variablen auf die Zuschussbeträge je Einwohner
- ε_j → Residuum (Fehlerterm der Regression → nicht durch die Variablen erklärbar
Streuung)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

PRÜFUNG VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN

- **Univariate** Schätzung → Streudiagramm möglich
 - beispielhafte Darstellung: Einfluss der Einwohnerzahl auf die laufenden Pro-Kopf-Zuschussbeträge



durchschnittlicher Basisbedarf,
wenn EW-Zahl = 0:
763,75 Euro/EW

Steigt die EW-Zahl einer
Gemeinde um 100, dann fällt ihr
Zuschussbetrag 1,34 Euro/EW
höher aus.

Bestimmtheitsmaß: Die Streuung der
Pro-Kopf-Zuschussbeträge kann zu
38,29% durch die Einwohnerzahl
erklärt werden.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN PRÜFUNG VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN

- **Multivariate Schätzung** – für Ermittlung von Bedarfsansätzen für den horizontalen Finanzausgleich erforderlich
 - Prüfung des Einflusses vieler Variablen **gleichzeitig**
 - Darstellung mittels Streudiagramm nicht mehr möglich (n-dimensionaler Raum)
 - Daher empirische Instrumente erforderlich (regressionsanalytische Schätzung)
 - sämtliche mögliche Einflussfaktoren müssen im Modell abgebildet werden, um Bedarfe korrekt in Modellform erfassen zu können (bestehendes System muss mit geprüft werden)
- am Ende (nach Plausibilisierung, Prüfung kausaler Wirkung, ausführlicher Interpretation):
 - Entscheidung/Empfehlung darüber, **welche Bedarfsansätze veredelt werden** und **welche nicht**

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

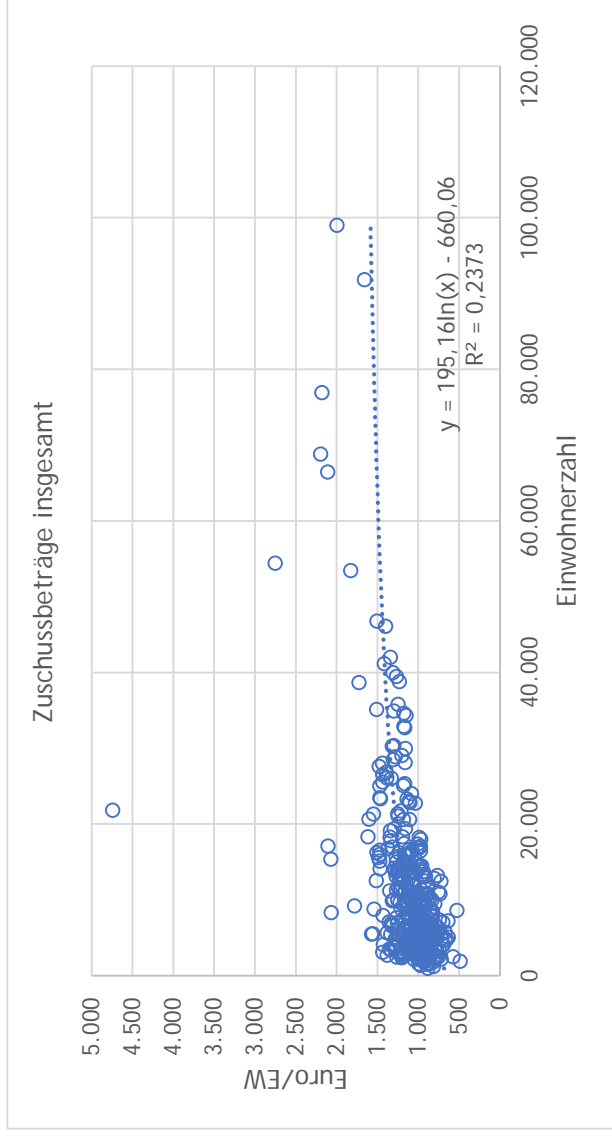
– Gesamtüberprüfung für **kreisangehörige Gemeinden**

Erklärende Variablen (Ziel: Untersuchung des Einflusses auf Zuschussbeträge/EW)	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger (allgemeine Einwohnerveredelung)
Zehn/Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger (bzw. Trennung: 6- bis 10-Jährige und 10- bis 18-Jährige)	Schulträgeraufgaben (allgemeinbildend und weiterführend)
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
<i>Zersiedlungsindex</i>	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Grundzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Funktionen der Sonderstatusstädte
<i>Steuereinnahmen je Einwohner</i>	<i>Selbstverstärkungseffekt (technische Kontrollvariable)</i>

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

UNTERSUCHUNG DES HAUPTANSATZES / VERKNÜPFUNG MIT ZENTRALE ORTE-STATUS

- Gibt es grundsätzlich einen **systematischen** Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden und den Zuschussbeträgen in Euro/Einw.?
 - *wichtig (in technischer Hinsicht):* Zusammenhang ist **nicht** linear, sondern **logarithmisch**
 - Regressionsanalyse geht jedoch von **linearen Zusammenhängen** aus
 - im Rahmen einer Bedarfsprüfung muss die Einwohnerzahl demnach **logarithmiert** werden, um den Zusammenhang sach- und bedarfsgerecht darzustellen

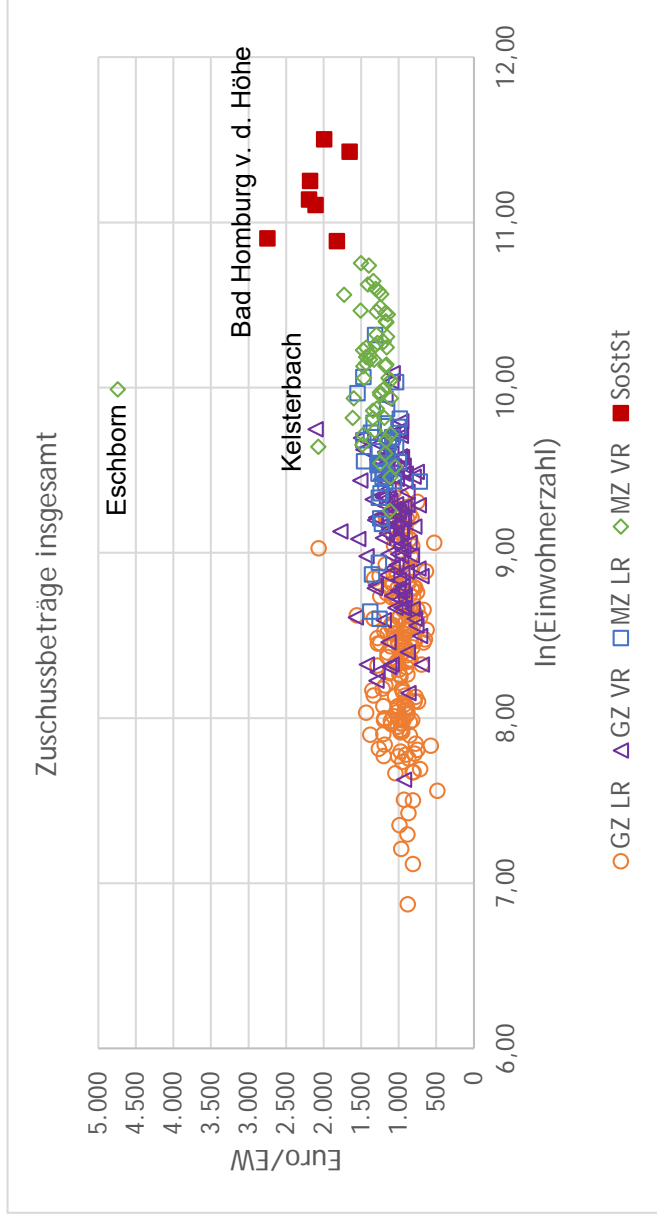


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Geringes Bestimmtheitsmaß (R^2)
→ EW-Zahl kann nicht alles erklären

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

UNTERSUCHUNG DES HAUPTANSATZES / VERKNÜPFUNG MIT ZENTRALE ORTE-STATUS

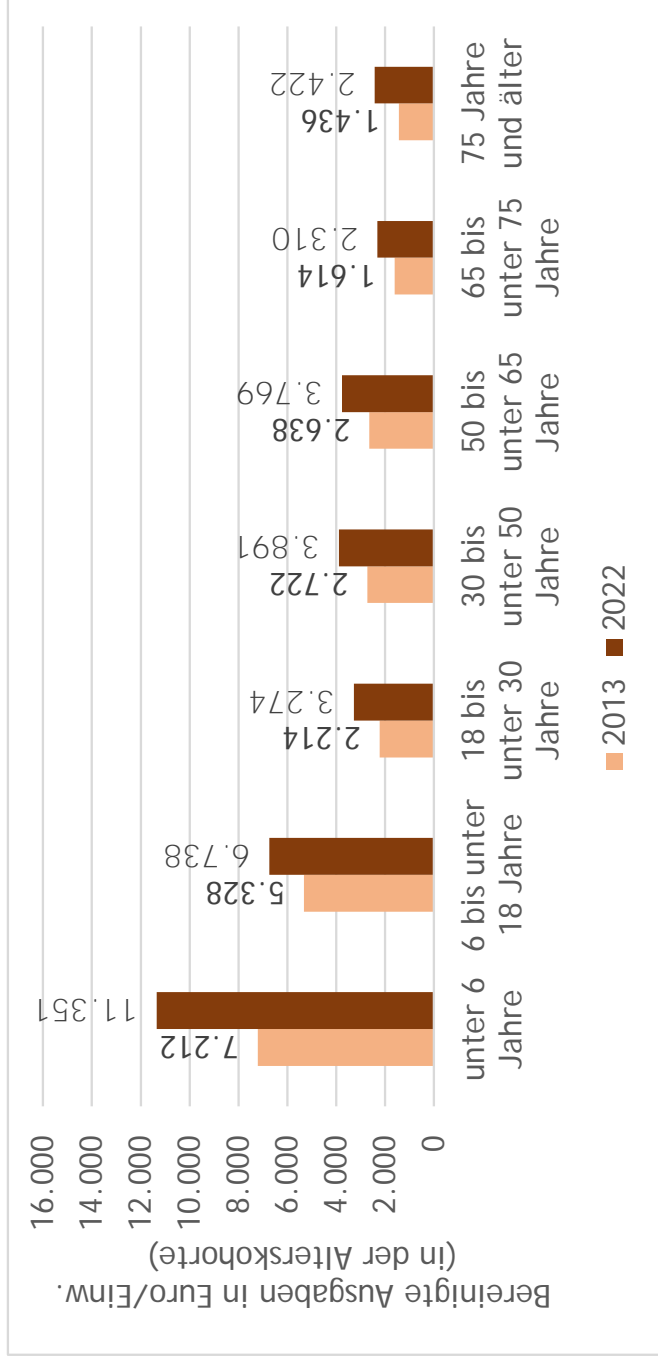


Mittelwerte	Zuschussbeträge insgesamt je EW	Zuschussbeträge Verwalt.-tät. je EW
GZ LR	975,44	794,88
GZ VR	1.094,88	946,43
MZ LR	1.215,46	1.013,89
MZ VR	1.373,09	1.198,07
SoStSt	2.067,77	1.677,81

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

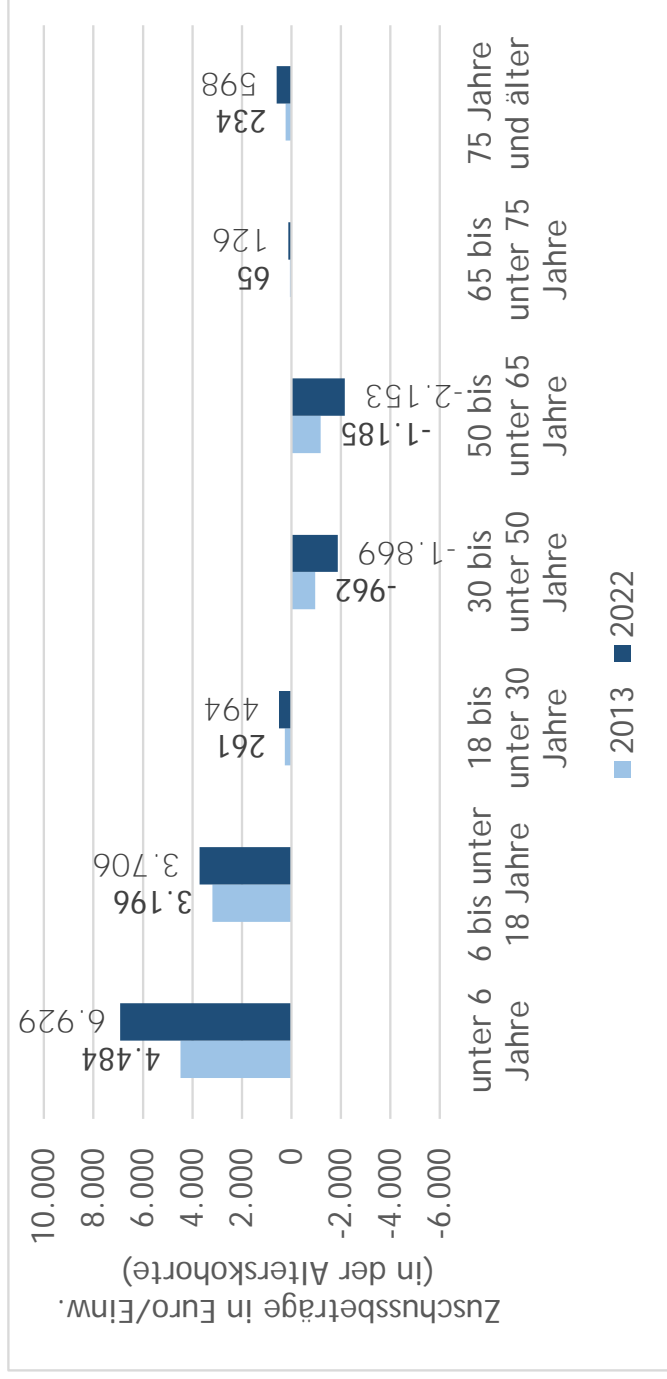
– Welche Altersklassen „kosten“ die Gemeinden und Gemeindeverbände am meisten?



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

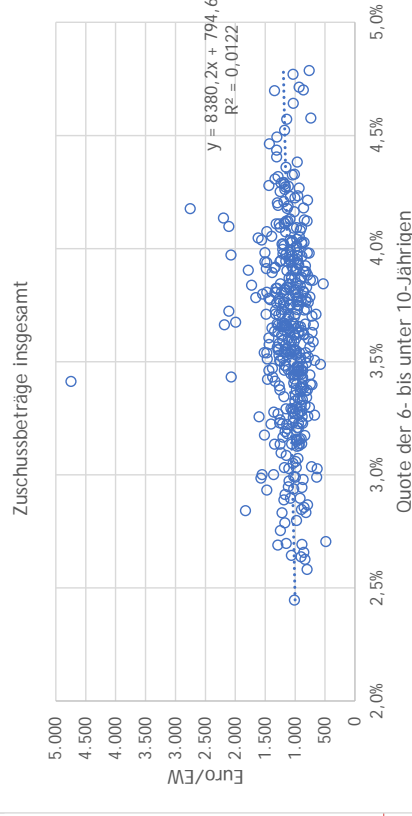
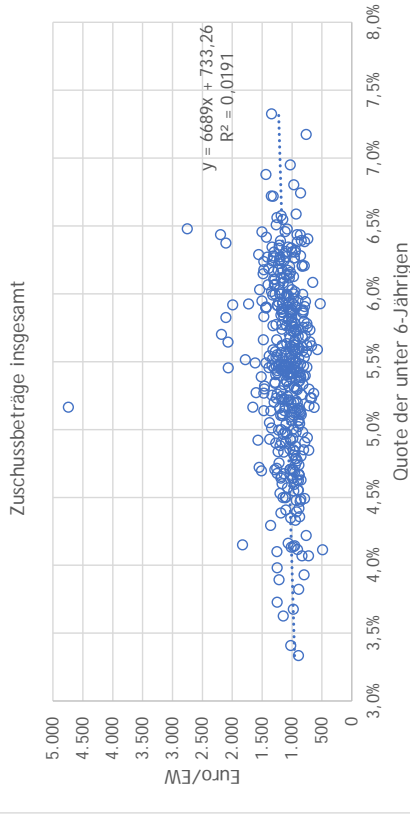
- Welche Altersklasse ist Nettoempfänger und welche Nettozahler kommunaler Leistungen?



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“ (KITAS UND GRUNDSCHULEN)

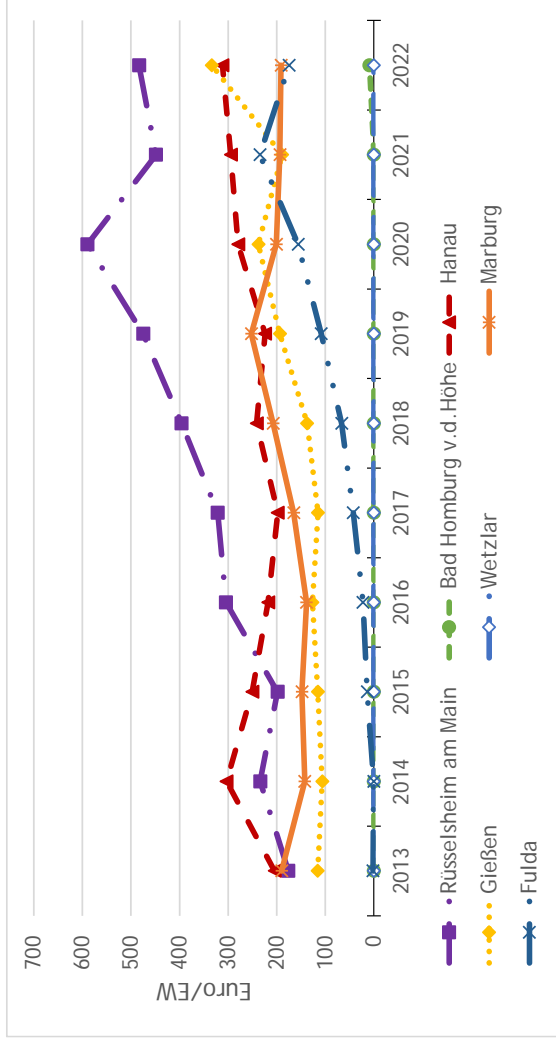
- mit „bloßem Auge“ kein Zusammenhang zwischen Zuschussbeträgen und Quote der unter 6-Jährigen (oben) bzw. 6- bis 10-Jährigen (unten) erkennbar
- statistisch sehr schwacher positiver Zusammenhang (höhere Quote geht ceteris paribus mit höherem Zuschussbetrag/EW einher)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“ (SCHULEN): SONDERSTADTSTATUSSTÄDTE (ZUSCHUSSBETRÄGE)

Sonderstatusstadt	Schulträger? (§ 138 HSchG)
Bad Homburg v. d. Höhe	Nein
Fulda	Ja
Gießen	Ja
Hanau	Ja
Marburg	Ja
Rüsselsheim am Main	Ja
Wetzlar	Nein



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Unterschiedliche Schulträgerschaften bewirken unterschiedlich hohe Zuschussbeträge/EW in Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben)
- Erhöhung der Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15 um **Schulumlage**
 - auch bei den **kreisangehörigen Gemeinden (!)**

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Finanzlage der Kommunen
 3. Bedarfsermittlung im HFAG
 4. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 5. **Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen**
-

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



- Altersstruktur:
 - statistisch signifikante Quote 6- bis unter 10-Jähriger
 - übrige Quoten ohne Effekt
- Zentrale Orte-Funktionen und Sonderstatusstädte = statistisch signifikante Sonderbedarfsträger
 - ✓ **bestätigt das bestehende System der Hauptansatzstaffel**
- schwächer, selbst verstärkender Leuchtturmeffekt steuerstarker Gemeinden
- allgemein hoher Erklärungsgehalt des Modells ($R^2 = 0,71$) und Gesamtsignifikanz (F-Test)
 - **insgesamt sehr gute Grundlage für tiefere Befassung**

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Frühsummer:

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise

Sommer:

- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)

Spätsommer/Herbst:

- Thematik des **vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Arbeits- und Zeitplan KFA Evaluation (Stand 16.05.2024)

Monat	Sitzungstermine AG KFA/ Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024, 10- 12 Uhr 19.03.2024, 14- 16 Uhr
April 2024	16. Sitzung AG KFA	24.04.2024, 10- 12 Uhr
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024, 10- 12 Uhr
Juni 2024	6. Sitzung Expertengremium 18. Sitzung AG KFA	26.06.2024, 13- 15 Uhr 26.06.2024, 16- 18 Uhr
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024, 10- 12 Uhr
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024		
Oktober 2024	21. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	22. Sitzung AG KFA	21.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024		
Januar 2025	23. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	24. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	25. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

18. Sitzung der Arbeitsgruppe am 26. Juni 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024
3. Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)
4. Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG
5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024**
3. Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)
4. Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG
5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024
3. **Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)**
4. Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG
5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024
3. Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)
4. **Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG**
5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025
6. Verschiedenes

4. Grundsteuerreform

Anpassung der Nivellierungshebesätze

Zwei voneinander unabhängige Sachverhalte machen eine Anpassung der Nivellierungsätze erforderlich

1. Veraltete Nivellierungshebesätze

Die Nivellierungsätze im KFA basieren auf dem gewogenen Durchschnitt des 1. Halbjahr 2014

- Anpassungsbedarf aufgrund der im Zeitverlauf deutlich gestiegenen Hebesätze
 - Siehe Gutachter
- Eine Anpassung auf einen aktuelleren (z.B. 1. Halbjahr 2022) den gewogenen Landesdurchschnitt würde zu einer erheblichen Erhöhung des Nivellierungshebesatzes führen

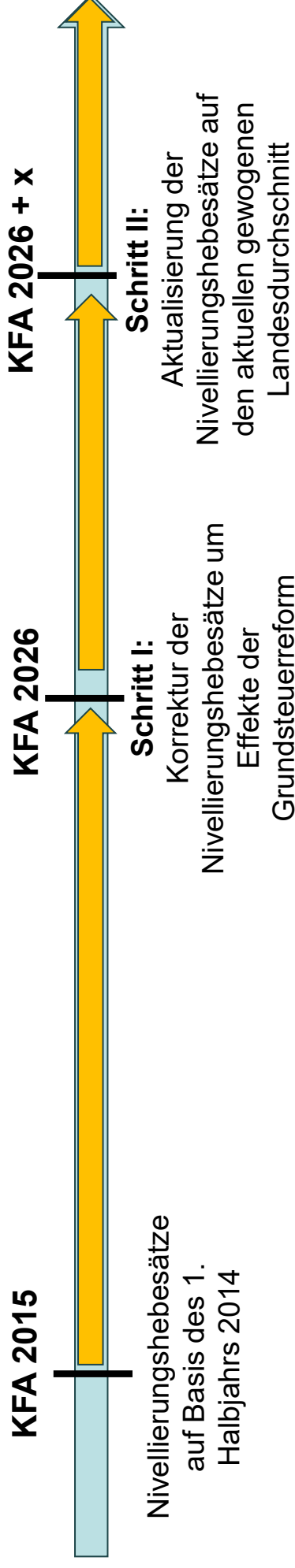
2. Grundsteuerreform

- Erstmals im KFA 2026 relevant: 2. Hj. 2024 - alte GrSt und 1. Hj. 2025 – neue GrSt
 - Je nach Höhe der neuen GrSt-Messbeträge haben die Kommunen zur aufkommensneutralen Umsetzung für die Grundsteuer B eine Empfehlung zur Senkung (344 Kommunen) oder Erhöhung ihrer Hebesätze (72 Kommunen) erhalten:
- Damit würde bei 213 kreisangehörigen Gemeinden der Hebesatz der Grundsteuer B unterhalb des aktuell geltenden Nivellierungshebesatzes i.H.v. 365 Prozent liegen.

4. Grundsteuerreform Anpassung der Nivellierungshebesätze

Vorschlag: zeitliche Trennung der beiden Effekte

- Schritt 1: Korrektur der derzeitigen Nivellierungshebesätze im HFAG um die Effekte der Grundsteuerreform
- Schritt 2: Anpassung der neuen Nivellierungshebesätze auf den aktuellen gewogenen Landesdurchschnitt



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024
3. Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)
4. Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG
5. **Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025**
6. Verschiedenes

5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025

Behandlung im KFA

Grundsatz:

- Einwohnerzahlen als relevante Größe zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen (über Haupt- und Ergänzungsansätze, u.a. Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang)
- Für KFA 2025 maßgeblich:
 1. Bevölkerungsstand zum 31.12.2023 (Bevölkerung des vorvergangenen Jahres)
 2. Bevölkerungsstand zum 31.12.2013 (Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang)

Datenverfügbarkeit:

- Zensusergebnisse sind Stichtagszahlen bezogen auf den 15. Mai 2022
 - Bevölkerung zum 31.12.2022: Anfang September 2024
 - Bevölkerung zum 31.12.2023: Voraussichtlich zum 12.12.2024
 - Rückrechnung der Bevölkerung bis 2011: Erstes Halbjahr 2025
- **Die Ergebnisse des Zensus 2022 finden keine Berücksichtigung beim KFA 2025.**
- **Berechnung erfolgt weiter auf Basis der aktuellen Bevölkerungsfortschreibung des Zensus 2011**

5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025 Ergebnisse

Ergebnisse des Zensus 2022 für Hessen (Stichtag 15. Mai 2022):

- Einwohnerrückgang in Höhe von 164.062 auf 6.207.278 (-2,6 Prozent)
- 374 Kommunen verlieren Einwohner (-171.658 Einwohner)
- 48 Kommunen gewinnen Einwohner dazu (+7.596 Einwohner)

Kreisfreie Städte	Bevölkerung gemäß Zensus 2022	Bevölkerung zum 30.06.2024 auf Basis Zensus 2011	Veränderung
Darmstadt	161.767	161.874	- 107
Frankfurt a. M.	743.268	770.112	- 26.844
Offenbach a. M.	129.479	133.277	- 3.798
Kassel	195.012	202.689	- 7.677
Wiesbaden	284.260	282.903	1.357

5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025

Ergebnisse

Sonderstatusstädte	Bevölkerung gemäß Zensus 2022	Bevölkerung zum 30.06.2024 auf Basis Zensus 2011	Veränderung
Rüsselsheim a. M.	64.517	66.778	- 2.261
Bad Homburg	54.795	55.053	- 258
Hanau	93.632	100.307	- 6.675
Gießen	87.217	93.432	- 6.215
Wetzlar	53.116	53.751	- 635
Marburg	72.768	77.410	- 4.642
Fulda	64.688	69.308	- 4.620

5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025

Ergebnisse

Landkreise	Bevölkerung gemäß Zensus 2022	Bevölkerung zum 30.06.2024 auf Basis Zensus 2011	Veränderung
Bergstraße	271 617	273 931	- 2 314
Darmstadt-Dieburg	299 862	300 153	- 291
Fulda	219 953	226 380	- 6 427
Gießen	264 705	277 183	- 12 478
Groß-Gerau	264 354	278 893	- 14 539
Hersfeld-Rotenburg	118 253	121 826	- 3 573
Hochtaunuskreis	238 604	239 741	- 1 137
Kassel	229 935	240 831	- 10 896
Lahn-Dill-Kreis	251 972	256 566	- 4 594
Limburg-Weilburg	173 279	174 993	- 1 714
Main-Kinzig-Kreis	412 094	428 180	- 16 086
Main-Taunus-Kreis	237 050	242 088	- 5 038
Marburg-Biedenkopf	240 664	248 630	- 7 966
Odenwaldkreis	94 576	97 780	- 3 204
Offenbach	351 706	360 514	- 8 808
Rheingau-Taunus-Kreis	185 308	189 412	- 4 104
Schwalm-Eder-Kreis	178 587	182 226	- 3 639
Vogelsbergkreis	101 014	106 472	- 5 458
Waldeck-Frankenberg	154 482	158 806	- 4 324
Werra-Meißner-Kreis	98 421	100 552	- 2 131
Wetteraukreis	307 056	315 328	- 8 272

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024
3. Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)
4. Grundsteuerreform – Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG
5. Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes

Behandlung und Umsetzung des Nachtragshaushalts 2024 im KFA

1. Erhöhung der Teilschlüsselmassen im KFA 2024 um 71 Mio. Euro nach dem Verhältnis des Anteils am Ist-Aufkommen der Heimatumlage der Jahre 2020 bis 2022
 - SZW für kreisangehörige Gemeinden: +40,758 Mio. Euro (57,37 %)
 - SZW für kreisfreie Städte: +30,284 Mio. Euro (42,63 %)
2. Erhöhung der Zuführung aus Epl. 08 zur Umsetzung des „Gute-Kita-Gesetzes“ i. H. v. 37 Mio. Euro

6. Verschiedenes

Entwurf zur 10. Verordnung zur Änderung der Hessischen Ausführungsverordnung zum GemFinRefG

- Aktueller Bericht
- Anmerkungen?

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 26. Juni 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
 2. Bedarfsermittlung im HFAG
 3. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 4. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

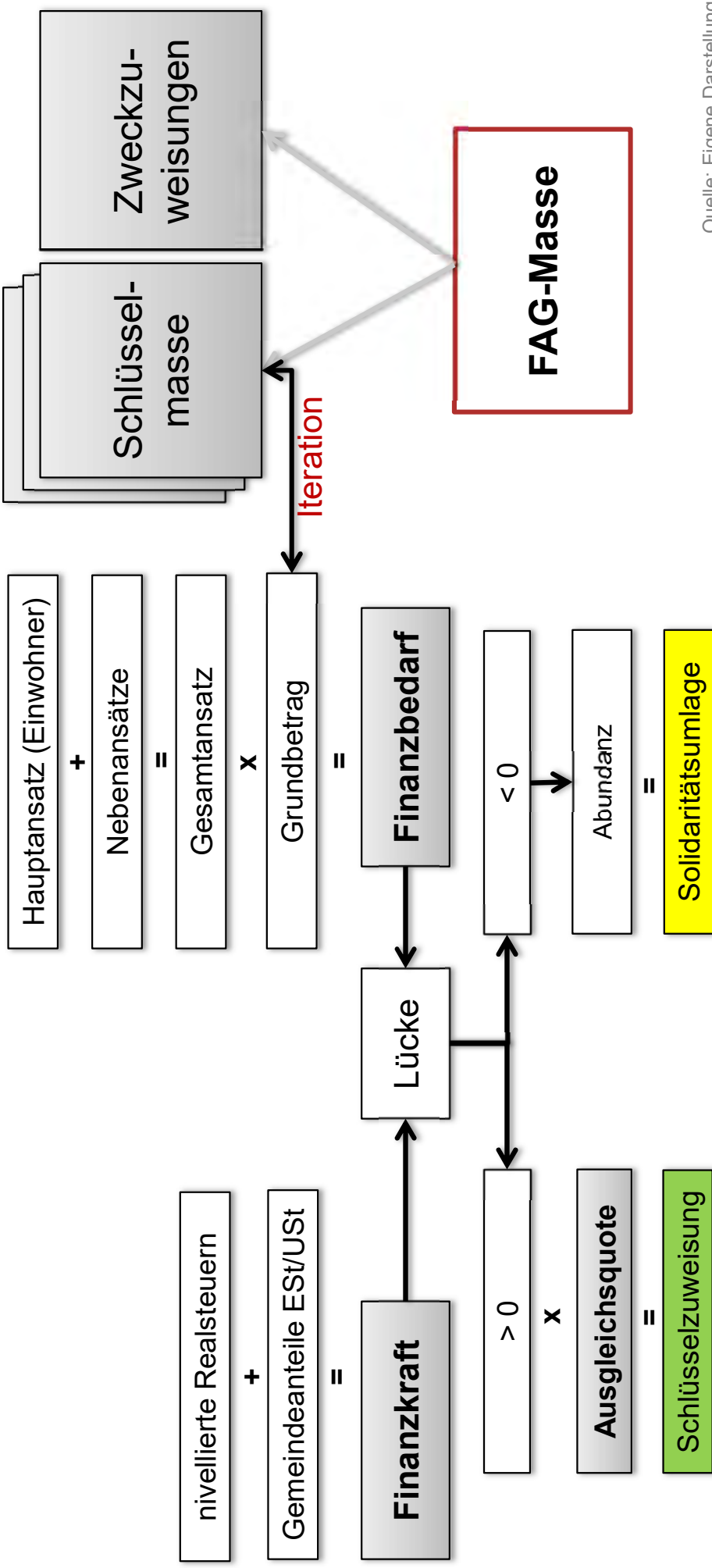
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
 - **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
 - **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
 - Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
 - **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
 - weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- momentan Fokus des Gutachtenprozesses*

– **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. **Bedarfsermittlung im HFAG**
 3. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
 4. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG FUNKTIONSWEISE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

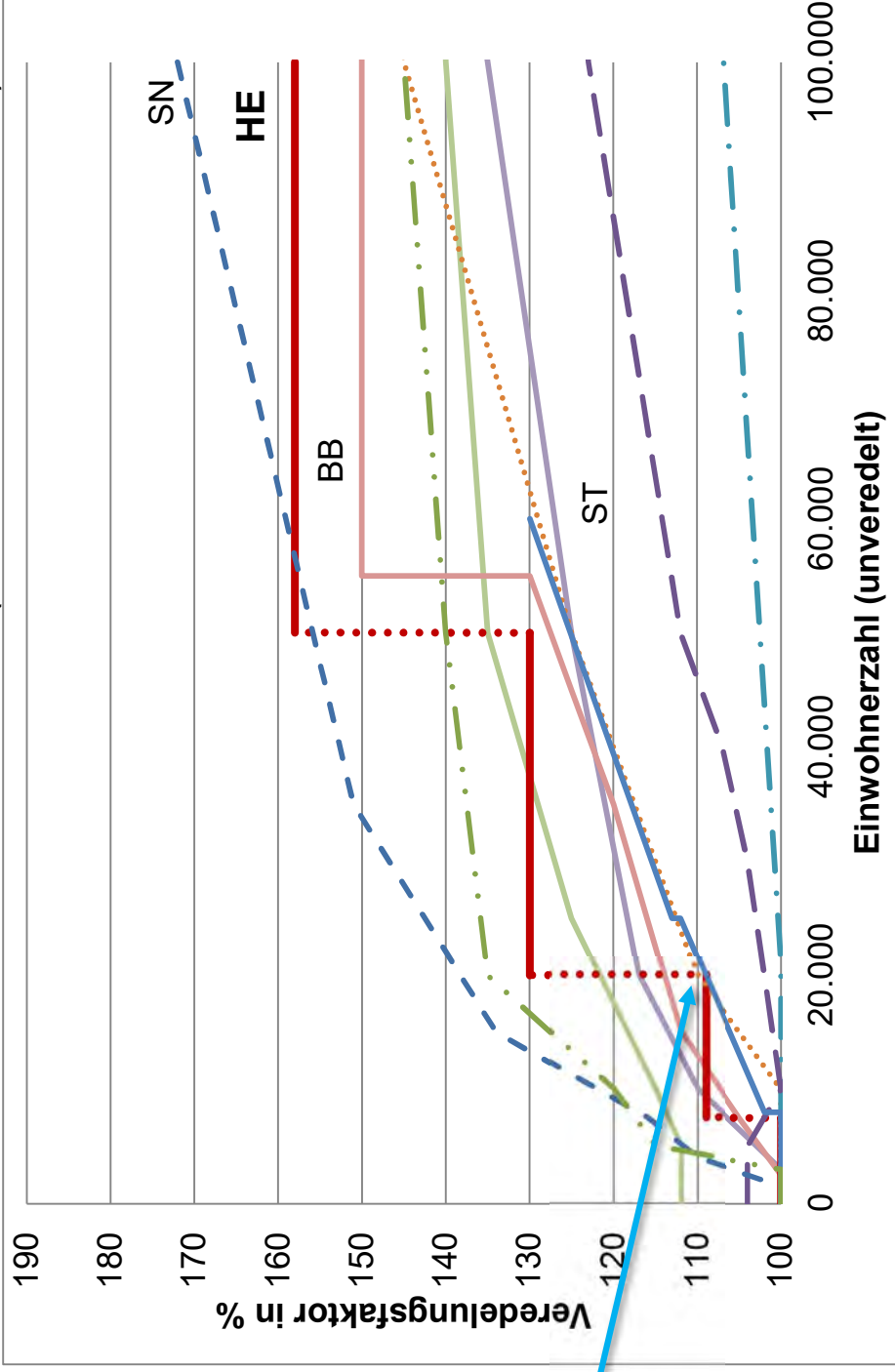


Quelle: Eigene Darstellung

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG STATUS QUO HFAG

Haupt- und Nebenansätze	kreisangeh. Gemeinden §§ 17-22 HFAG	kreisfreie Städte §§ 23-28 HFAG	Landkreise §§ 29-34 HFAG
Hauptansatz	Einwohnerzahl: <ul style="list-style-type: none"> GZ < 7.500 EW: 100% GZ > 7.500 EW: 109% MZ (mit und ohne TF OZ): 130% SoStSt: 158% 	Einwohnerzahl Metropolzuschlag für Frankfurt am Main (110% der EW-Zahl)	Einwohnerzahl 75% der Einwohnerzahl aus Sonderstatusstädten
Demografieansatz	wenn EW-Zahl um mehr als 5% ggü. EW-Zahl vor 10 Jahren sinkt		
Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum	Zuschlag von 3% der EW-Zahl		Zuschlag von 3% der EW-Zahl von kreisangehörigen Gemeinden im ländlichen Raum
Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden	Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden (5% der EW-Zahl, wenn 6.750 < EW-Zahl < 7.500)		
Soziallastenansatz	sofern Anzahl der mietsaufengewichteten SGB II Bedarfsgemeinschaften um mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegt		

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG HAUPTANSATZSTAFFELN IM LÄNDERVERGLEICH (BIS 100.000 EINWOHNER)

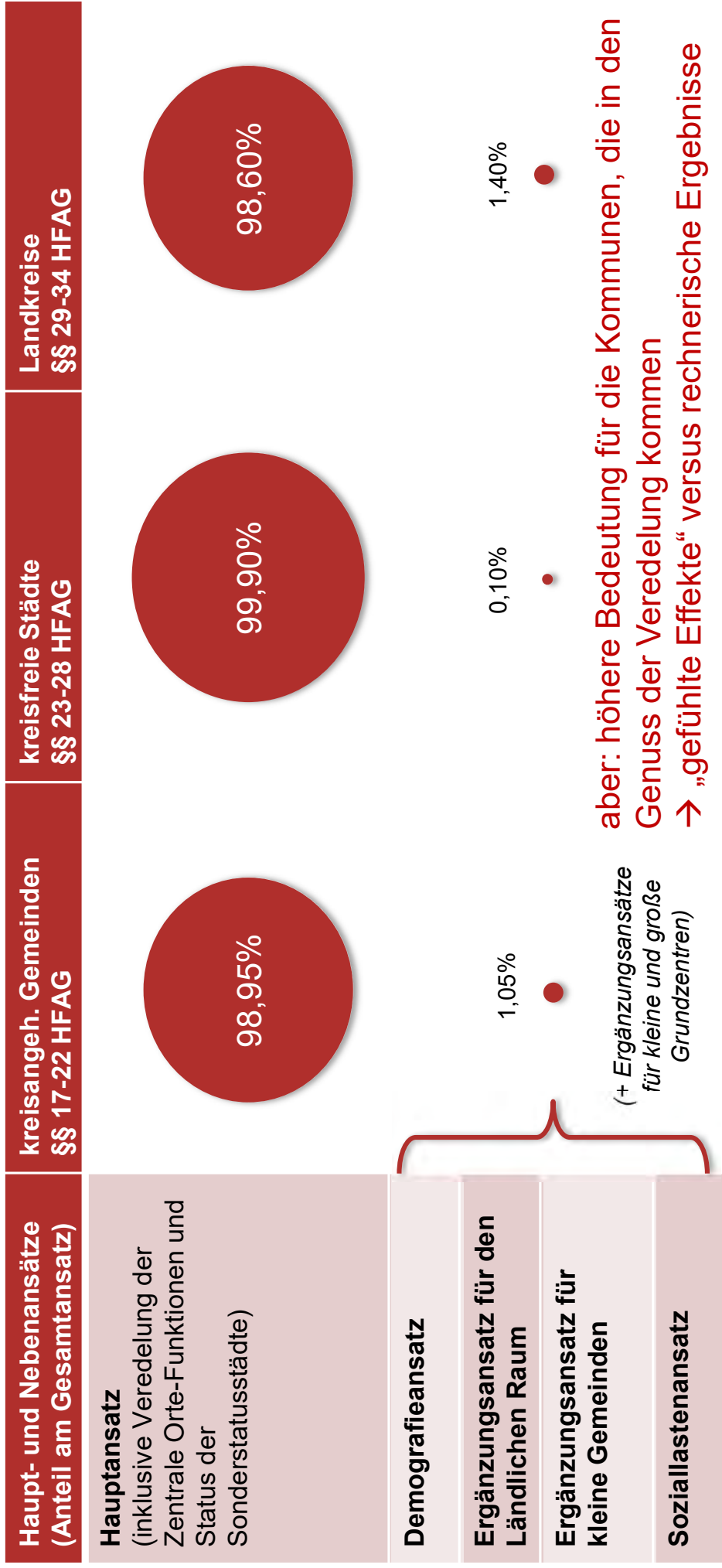


*willkürlich
gesetzte Grenze,
da fließender
Übergang
zwischen
Grundzentren
und Mittelzentren*

Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2024.

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

STATUS QUO HFAG – ANTEIL VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN AM GESAMTANSATZ



Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Bedarfsermittlung im HFAG
 - 3. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen**
 4. Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen
-

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

WISSENSCHAFTLICHER KRITERIENKATALOG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON NEBENANSÄTZEN

1. (Sonder-)Bedarf findet noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes
 - Bedarfstatbestand muss unabwendbar und unabhängig von der Gemeindegröße sein
 - Abweichung vom Hauptansatz muss nachvollziehbar sein und in geeigneter Form begründet werden (*empirische Analyse*)
2. Berücksichtigung von möglichst wenigen, aber dafür **aussagekräftigen** Sonderbedarfen
3. Berücksichtigung von Sonderbedarfen, die möglichst viele Gemeinden betreffen und finanziell bedeutsam sind
4. Sonderbedarf muss extern verursacht sein (nicht von den Gemeinden selbst beeinflussbar)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN

WISSENSCHAFTLICHER KRITERIENKATALOG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON NEBENANSÄTZEN

Probleme und Lösungen

1. Ein Teil der Bedarfsunterschiede wird durch den Hauptansatz abgebildet
2. Ergänzungsansätze müssen in einem angemessenen Verhältnis **zum Hauptansatz** stehen
3. Ergänzungsansätze müssen in einem angemessenen Verhältnis **zueinander** stehen
4. Lösungen
 - a) Normative Setzung – das HFAG definiert die Bedarfe
 - b) Empirische Setzung – das HFAG bildet die Verhältnisse im Ist-Zustand ab

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Lassen sich Unterschiede durch sachliche Indikatoren **statistisch signifikant** begründen? → Prüfung mittels Regressionsmodellen
 - Besteht überhaupt ein Einfluss des Indikators (Kinderzahlen, Siedlungsindex etc.) auf die Zuschussbeträge?
 - Signifikanzmaß (p-Wert, „Sternchen“)
 - Welches **Vorzeichen** hat der Einfluss / statistische Zusammenhang?
 - positiv (Veredelung), negativ (Malus)
 - Welche **Stärke** hat der Einfluss / statistische Zusammenhang?
 - Konkreter Veredelungsfaktor
 - Wie wirken die Indikatoren **zusammen**?
 - Es gibt gleichzeitig Kinder, eine Siedlungsstruktur, etc.
 - Effekte können sich überlagern und kompensieren

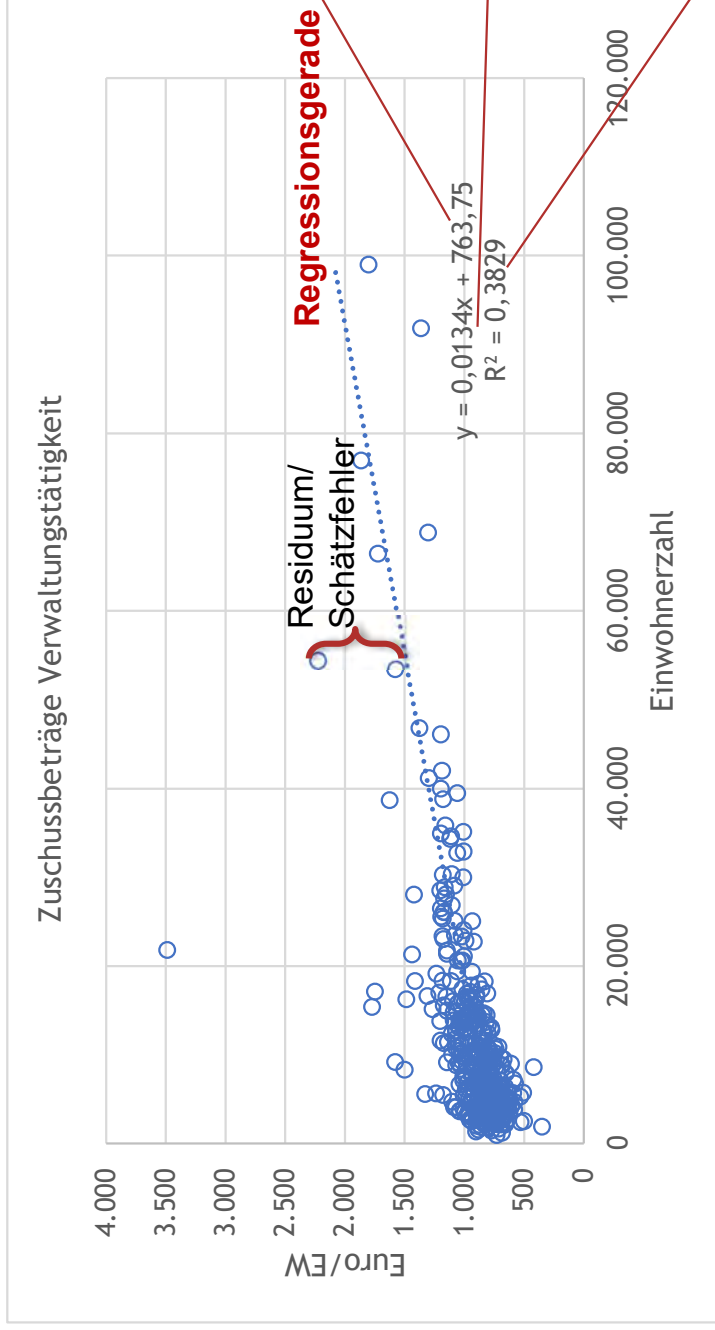
METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

„Warum der Aufwand?“

- Was passiert, wenn diese Prüfung nicht stattfindet?
 - Veredelungsfaktoren bilden keine finanziellen Mehrbedarfe ab
 - Veredelungsfaktoren sind zu schwach (!) oder zu stark
 - Veredelungsfaktoren greifen nicht gut ineinander
 - Alles wird beim Hauptansatz „gleichgemacht“, obwohl es messbare Unterschiede in der sozioökonomischen Struktur gibt
- → gut gemeint, aber schlecht gemacht
- → politisch ist das gleichwohl möglich
 - Aber kann nicht Empfehlung eines finanzwissenschaftlichen Gutachterteams sein
- Was ist möglich? - Kombination der empirischen Prüfergebnisse mit anderen Methoden der Bedarfsprüfung

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN PRÜFUNG VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN

- **Univariate** Schätzung → Streudiagramm möglich
 - beispielhafte Darstellung: Einfluss der Einwohnerzahl auf die laufenden Pro-Kopf-Zuschussbeträge



durchschnittlicher Basisbedarf,
wenn EW-Zahl = 0:
763,75 Euro/EW

Steigt die EW-Zahl einer
Gemeinde um 100, dann fällt ihr
Zuschussbetrag 1,34 Euro/EW
höher aus.

Bestimmtheitsmaß: Die Streuung der
Pro-Kopf-Zuschussbeträge kann zu
38,29% durch die Einwohnerzahl
erklärt werden.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN PRÜFUNG VON HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZEN

- **Multivariate Schätzung** – für Ermittlung von Bedarfsansätzen für den horizontalen Finanzausgleich erforderlich
 - Prüfung des Einflusses vieler Variablen **gleichzeitig**
 - Darstellung mittels Streudiagramm nicht mehr möglich (n-dimensionaler Raum)
 - Daher empirische Instrumente erforderlich (regressionsanalytische Schätzung)
 - sämtliche mögliche Einflussfaktoren müssen im Modell abgebildet werden, um Bedarfe korrekt in Modellform erfassen zu können (bestehendes System muss mit geprüft werden)
- am Ende (nach Plausibilisierung, Prüfung kausaler Wirkung, ausführlicher Interpretation):
 - Entscheidung/Empfehlung darüber, **welche Bedarfsansätze veredelt werden** und **welche nicht**

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

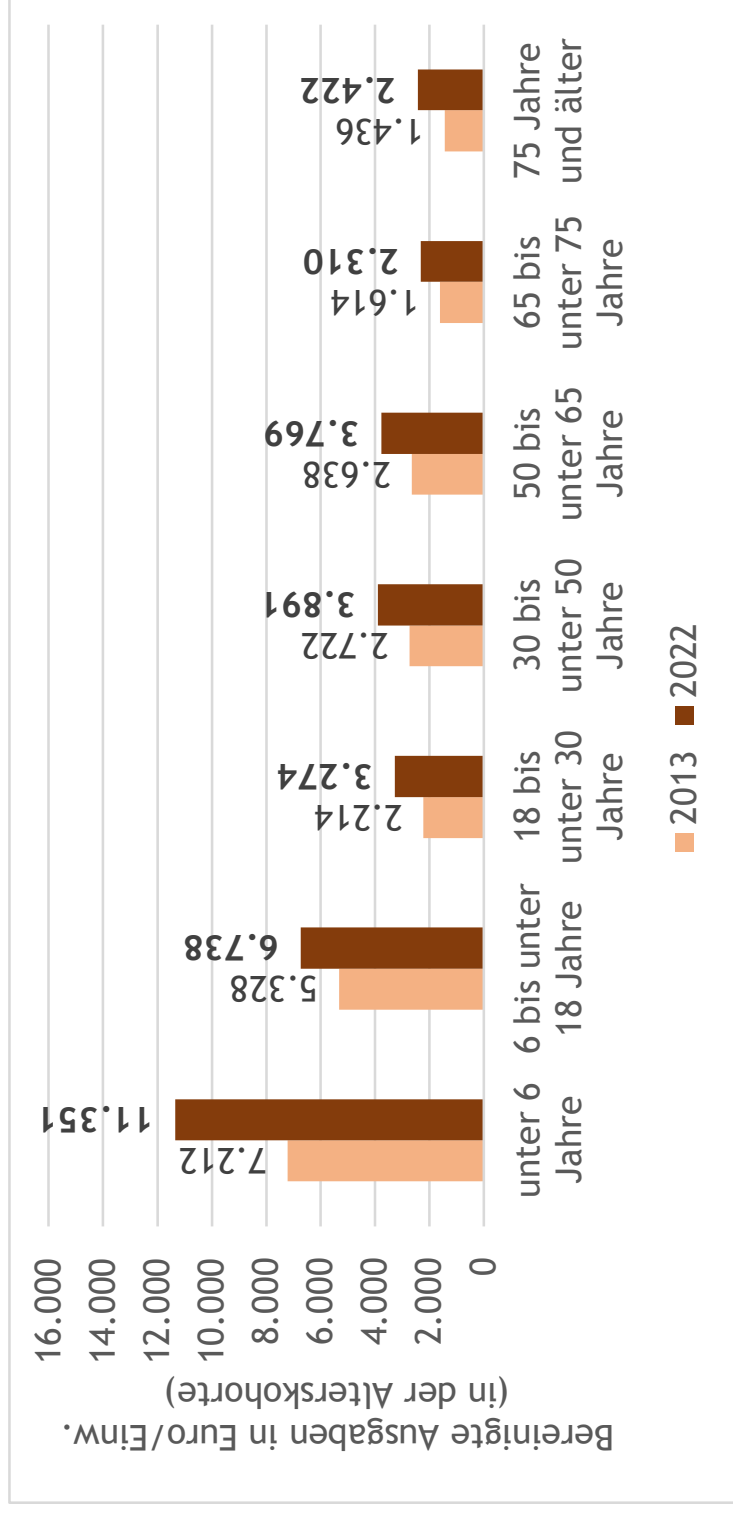
– Gesamtüberprüfung für **kreisangehörige Gemeinden**

Erklärende Variablen (Ziel: Untersuchung des Einflusses auf Zuschussbeiträge/EW)	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger (allgemeine Einwohnerveredelung)
Zehn/Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger (bzw. Trennung: 6- bis 10-Jährige und 10- bis 18-Jährige)	Schulträgeraufgaben (allgemeinbildend und weiterführend)
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
Zersiedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Grundzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Funktionen der Sonderstatusstädte
Steuereinnahmen je Einwohner	Selbstverstärkungseffekt (technische Kontrollvariable)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

Beispiel kinder- und jugendbezogene Lasten - Auszahlungen

- Welche Altersklassen „kosten“ die Gemeinden und Gemeindeverbände am meisten?



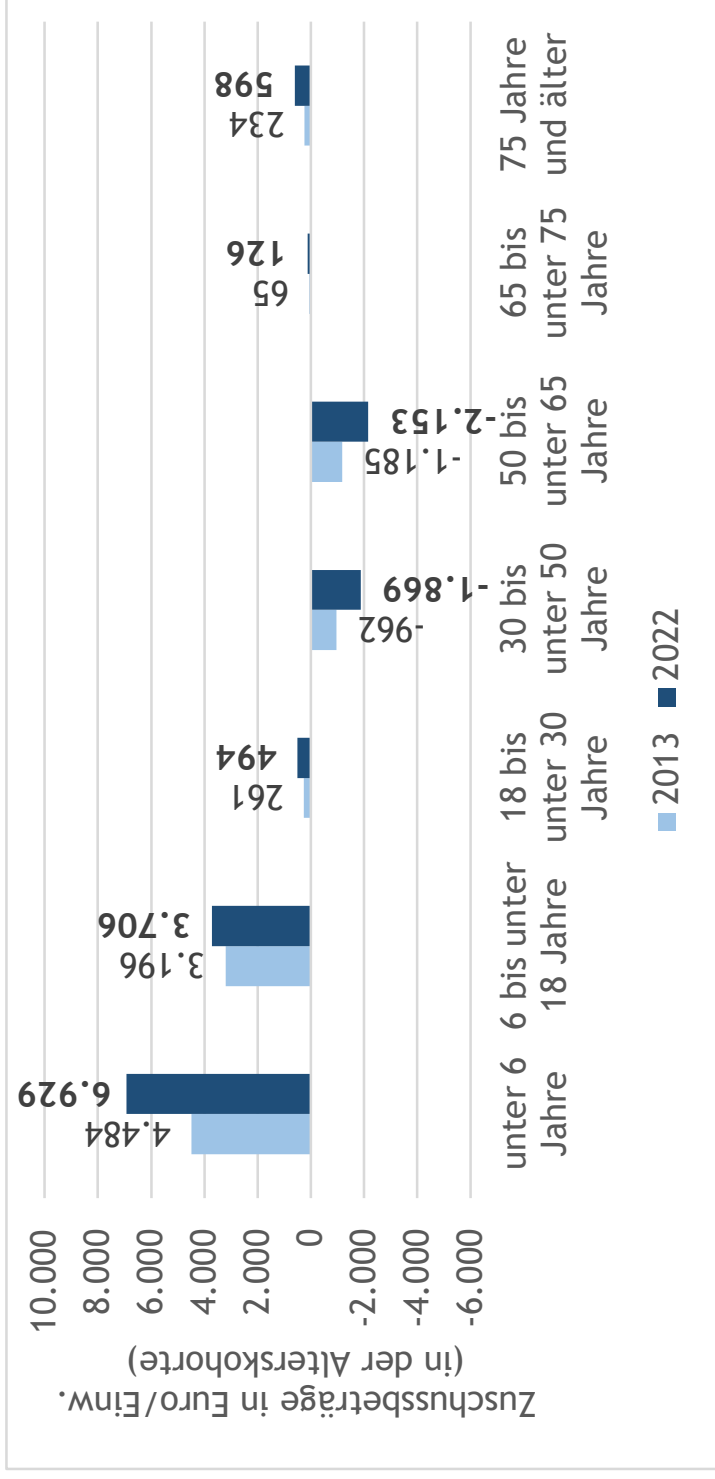
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“: ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

rechnerische
Grundlage für die
Regressionen

Beispiel kinder- und jugendbezogene Lasten - Zuschussbeträge

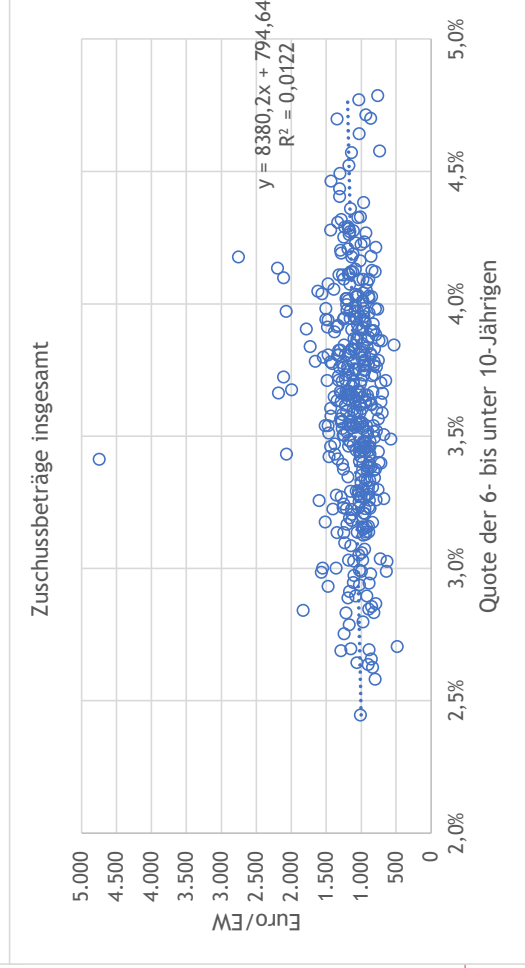
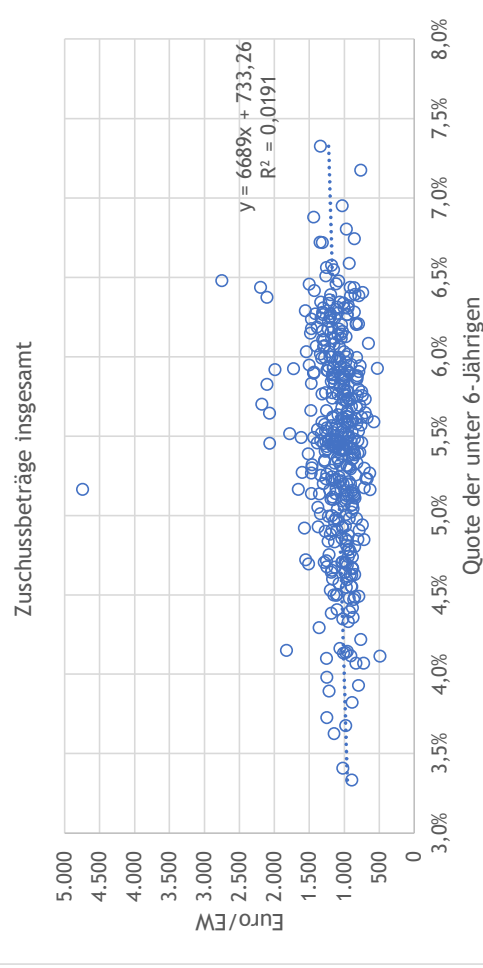
- Welche Altersklasse ist Nettoempfänger und welche Nettozahler kommunaler Leistungen?



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“ (KITAS UND GRUNDSCHULEN)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,
Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.



- mit „bloßem Auge“ kein Zusammenhang zwischen Zuschussbeträgen und Quote der **unter 6-Jährigen** (oben) bzw. **6- bis 10-Jährigen** (unten) erkennbar
- statistisch sehr schwacher positiver Zusammenhang (höhere Quote geht ceteris paribus mit höherem Zuschussbetrag/EW einher)

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Bedarfsermittlung im HFAG
3. Methodik der empirischen Prüfung und Vorbetrachtungen
4. **Erste Ergebnisse der Regressionsanalysen**





ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Altersstruktur:
 - statistisch signifikante Quote 6- bis unter 10-Jähriger
 - übrige Quoten ohne Effekt
- Zentrale Orte-Funktionen und Sonderstatusstädte = statistisch signifikante Sonderbedarfsträger

✓ **bestätigt das bestehende System der Hauptansatzstaffel**

- schwacher, selbst verstärkender Leuchtturmeffekt steuerstarker Gemeinden
- allgemein hoher Erklärungsgehalt des Modells ($R^2 = 0,71$) und Gesamtsignifikanz (F-Test)

➤ **insgesamt sehr gute Grundlage für tiefere Befassung**

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau



ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Konstante: ist ein technischer Parameter der linearen Berechnung
 - Brauchen wir, um später nicht genutzte Bedarfsfaktoren zu verrechnen
- Einwohnerzahl
 - Keine allgemeine EW-Veredelung
 - Bestätigung des Status quo
 - Kann man weglassen
- Demografieansatz
 - Veredelung von EW-Wachstum wäre das empirisch richtige Ergebnis
 - Lösung für Ausweisung Wohnbauflächen?
 - Schrupfung würde analog einen Malus bei der Veredelung bedeuten

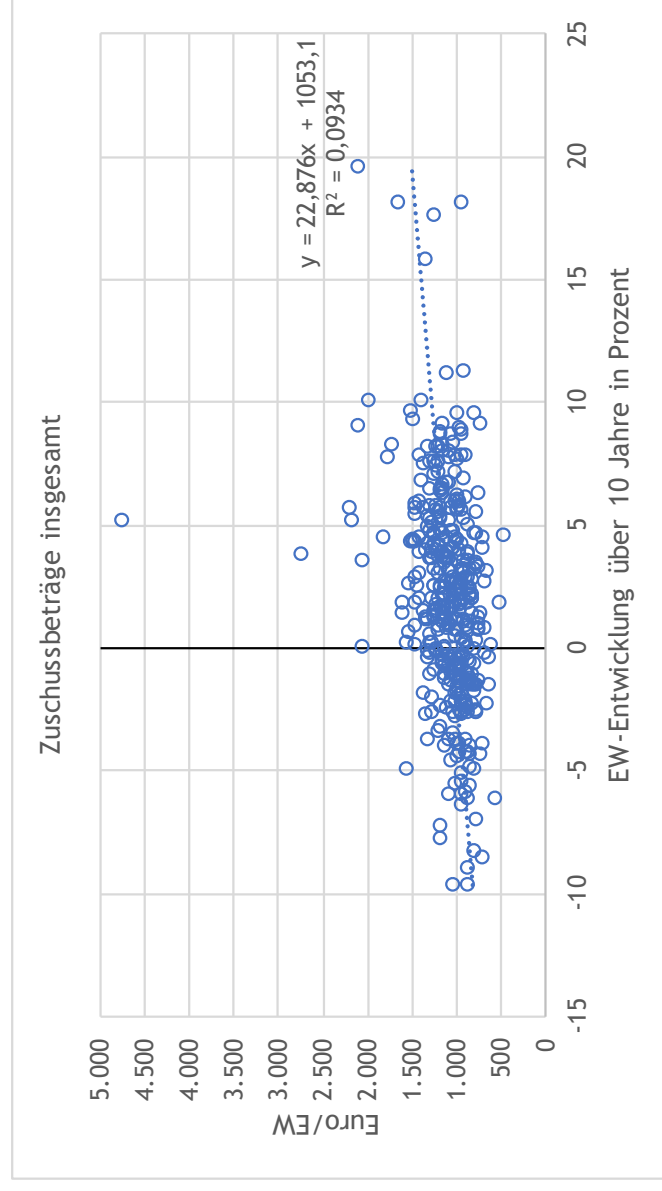
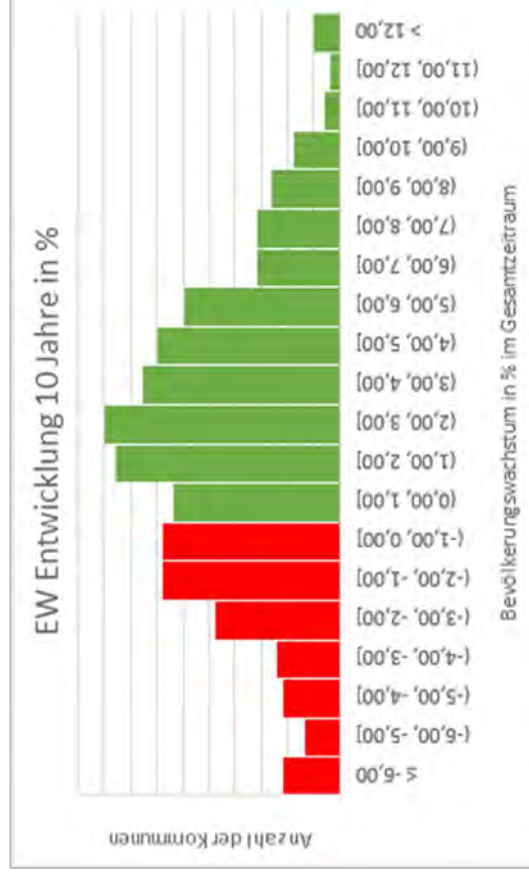
* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Plausibilisierung Demografieansatz

68% der kommunalen Einheiten in Hessen sind in den letzten 10 Jahren gewachsen, 32% sind geschrumpft, davon die Hälfte um weniger als 2% im Gesamtzeitraum



Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Altersstruktur:
 - statistisch signifikante Quote 6- bis unter 10-Jähriger
 - übrige Quoten ohne Effekt
- Gewisse Flexibilität in der Wahl
 - U18
 - U6
 - U10
- Ü65 hat keine guten inhaltlichen Anknüpfungspunkte

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* ^{***} Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* ^{***} Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* ^{***} Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* ^{***} Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Zersiedlungsindex
 - Positiver Schätzer
 - Aber extrem kleiner Schätzer
 - Mehrbedarf wenn Zersiedlungsindex hoch ist
- Vorzeichen dreht sich bei weiterer Vereinfachung des Modells ins Negative
- Zusammenspiel Altersstruktur – Ballungskosten – Zersiedlung
- Mit negativem Vorzeichen nicht „veredelungsfähig“

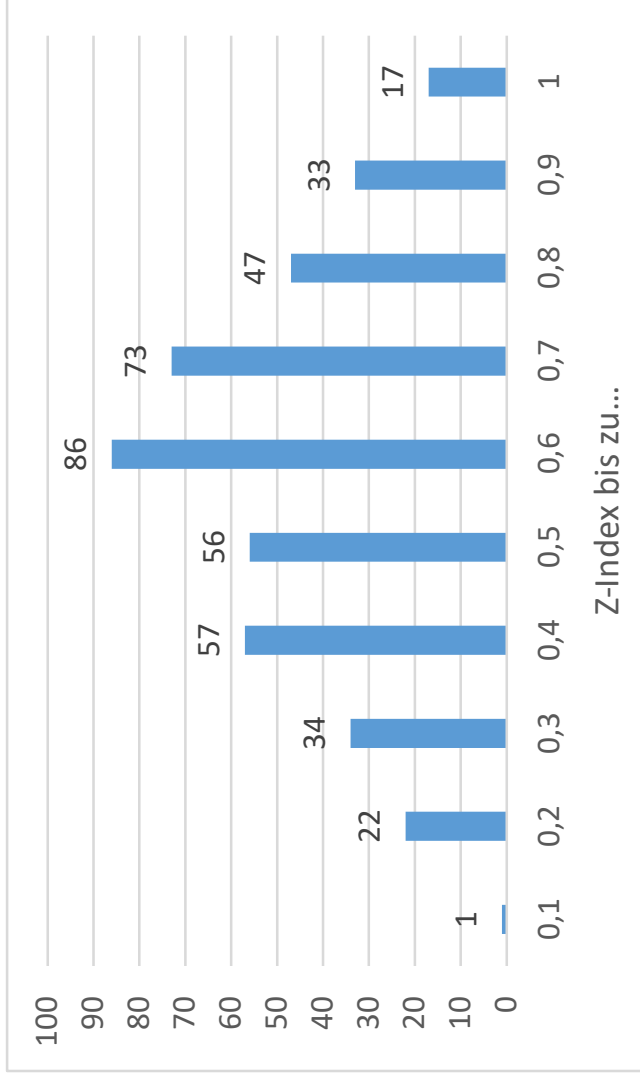
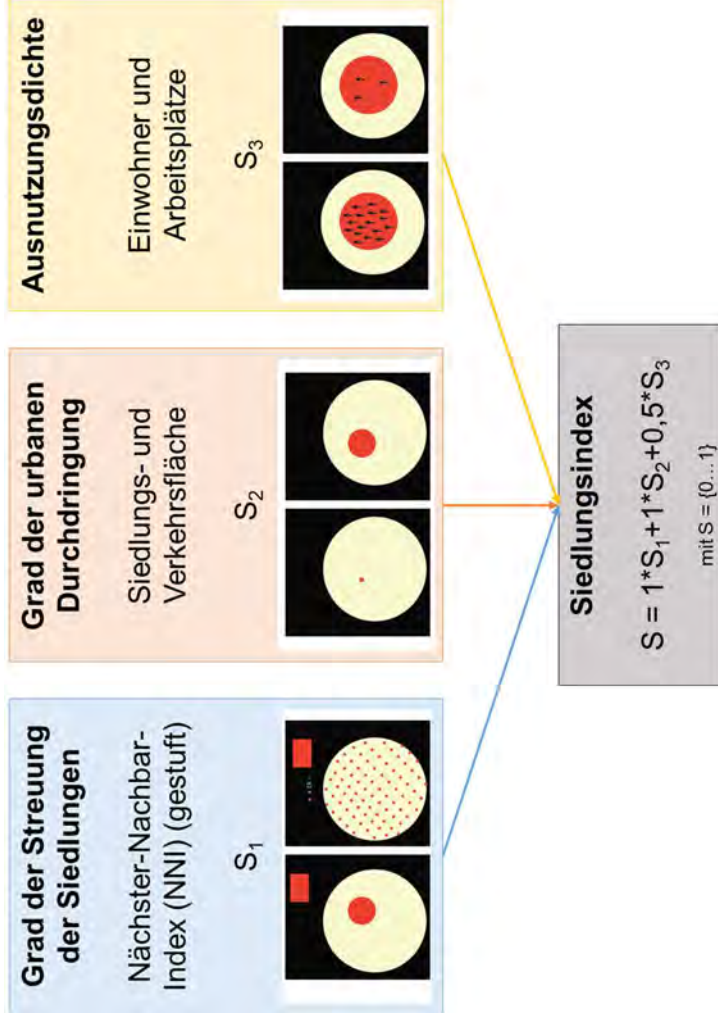
* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau



ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zersiedlungsindex



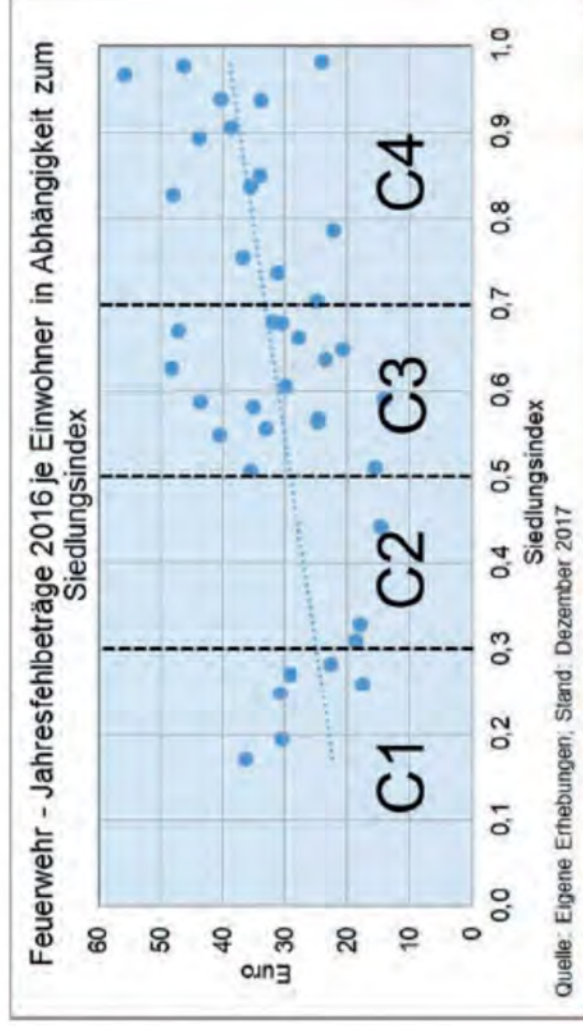
stark zentriert

stark zersiedelt

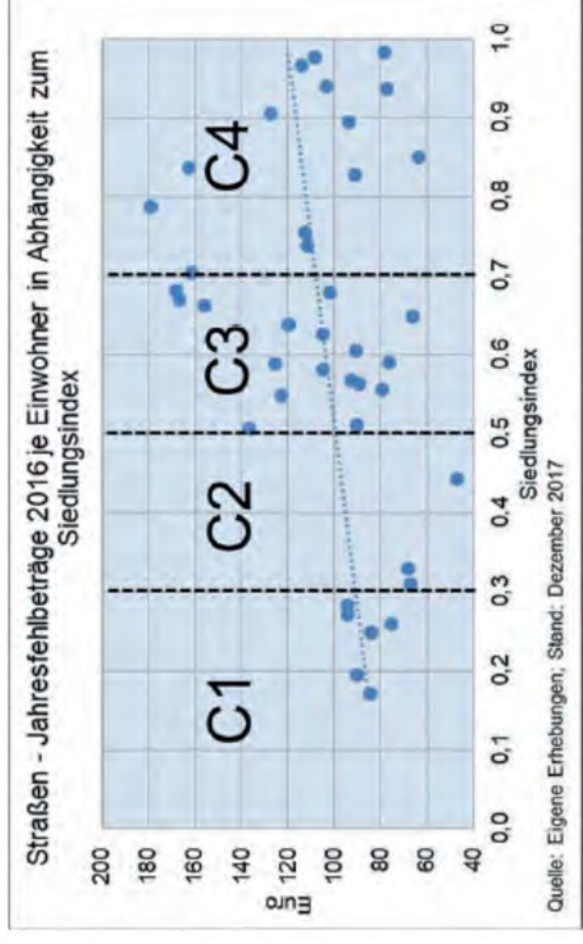
ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zersiedlungsindex – aus dem Kommunalbericht 2018



Ansicht 44: Feuerwehr - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

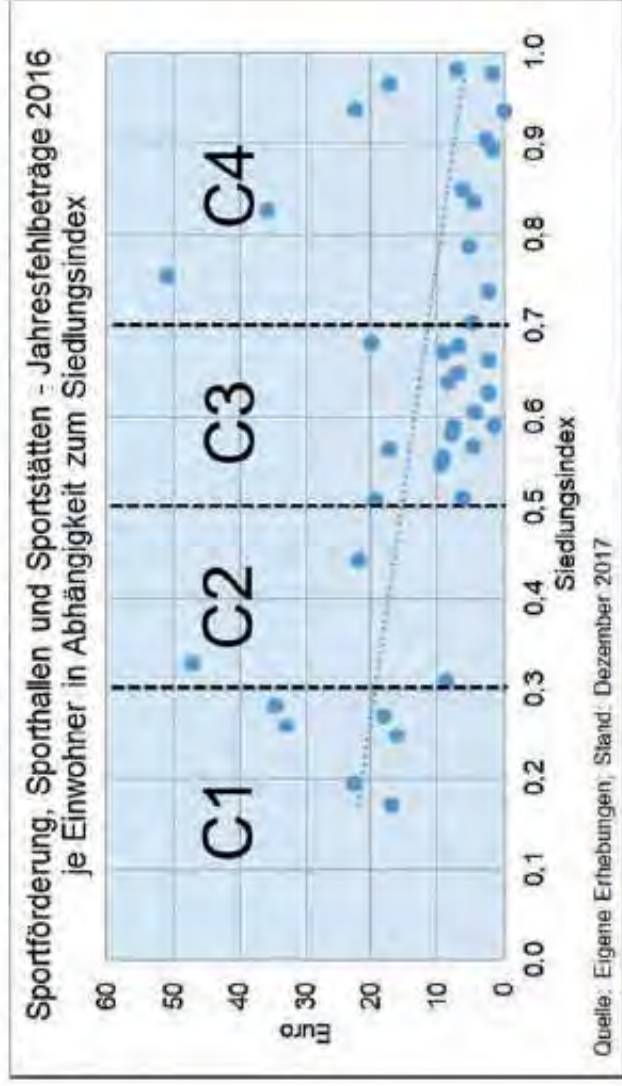


Ansicht 46: Straßen - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zersiedlungsindex – aus dem Kommunalbericht 2018



Ansicht 50: Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Zusammenfassung - Einfluss der Siedlungsstruktur auf einzelne Aufgabenbereiche					
Haushaltsbereiche	Ergebnis Regressionsanalyse	Statistisch signifikant	Kausalität		
Allgemeine Verwaltung ¹⁾	fallend	ja	nein		
Kinderbetreuung	fallend	ja	nein		
Feuerwehr	steigend	ja	ja		
Straßen	steigend	ja	ja		
Öffentliches Grün und Gewässer	fallend	ja	nein		
Sport und Kultur und freiwillige Bereiche (Gesamt)	ohne	nein	-		
- Bürgerhäuser	steigend	ja	ja		
- Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten	fallend	ja	nein		
- Sonstige freiwillige Leistungen	ohne	nein	-		
Gebührenhaushalte					
- Abwasser	ohne	nein	-		
- Wasser	leicht fallend	nein	-		
- Friedhof	leicht steigend	nein	-		

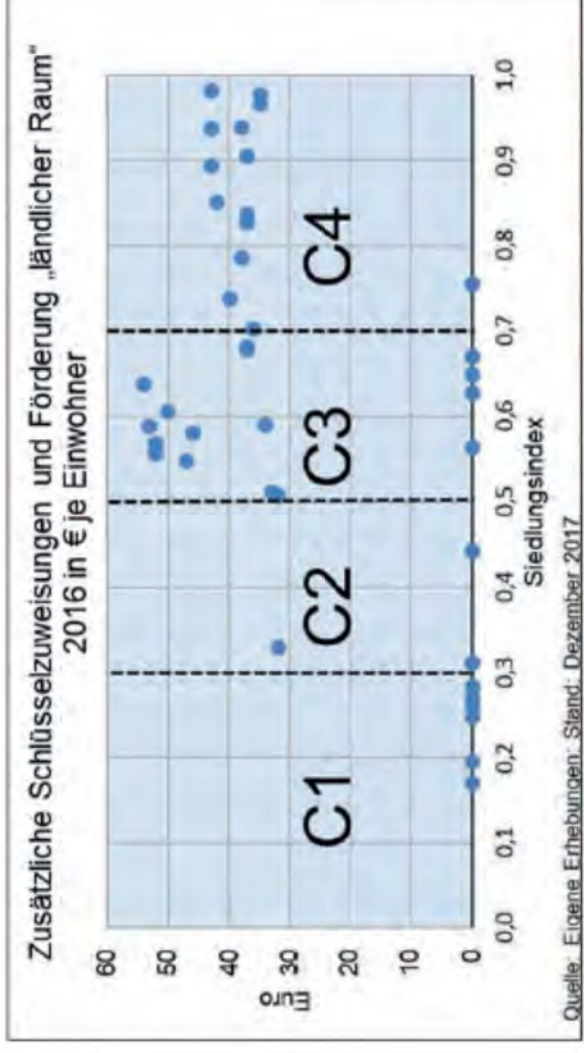
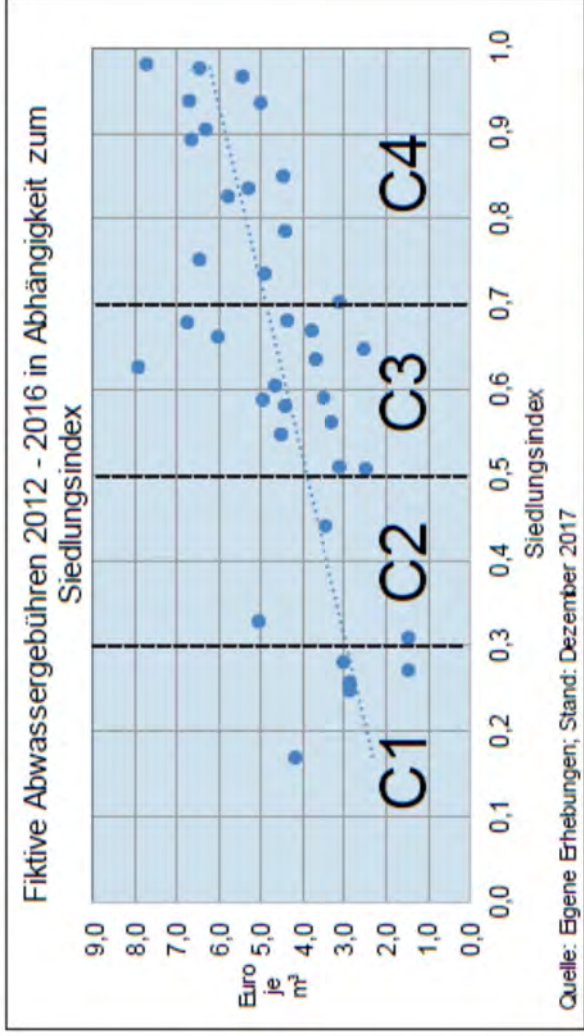
¹⁾ Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, insbesondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Ordnung, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

Ansicht 53: Zusammenfassung - Einfluss der Siedlungsstruktur auf einzelne Aufgabenbereiche

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zersiedlungsindex – aus dem Kommunalbericht 2018



Ansicht 52: Fiktive Abwassergebühren 2012 - 2016 in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 57: Zusätzliche Schlüsselzuweisungen und Förderung „ländlicher Raum“ 2016 in € je Einwohner

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN



Zersiedlungsindex – Ideen zur Weiterentwicklung

- Fortgesetzte Prüfung der Verwendung als **Ergänzungsansatz** im Schlüsselzuweisungssystem
 - „Feintuning“
 - Interaktion mit Veredelung ländlicher Raum zu prüfen
- **Vorwegabzug** mit Fokus auf bestimmte Aufgabenbereiche
 - Dann müssten die daraus fließenden Zuweisungen bei der Überprüfung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt
- Ansatzpunkt für die Ausrichtung der Förderpolitik **außerhalb des FAG**



ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Zentrale Orte Funktionen
- Zusammenfassung der ZO-Kategorien
- Dummy = pauschale Veredelung
 - Ohne Berücksichtigung konkreter Verflechtungsräume
 - Ohne Berücksichtigung der eigenen EW-Zahl (gleicher Zuschlag für alle)

- Veredelung ländlicher Raum unklar

- Sonderstatusstädte

- Ebenfalls Dummy

- Sinnvoll möglich durch Verrechnung Schulumlage (siehe nächste Folie)

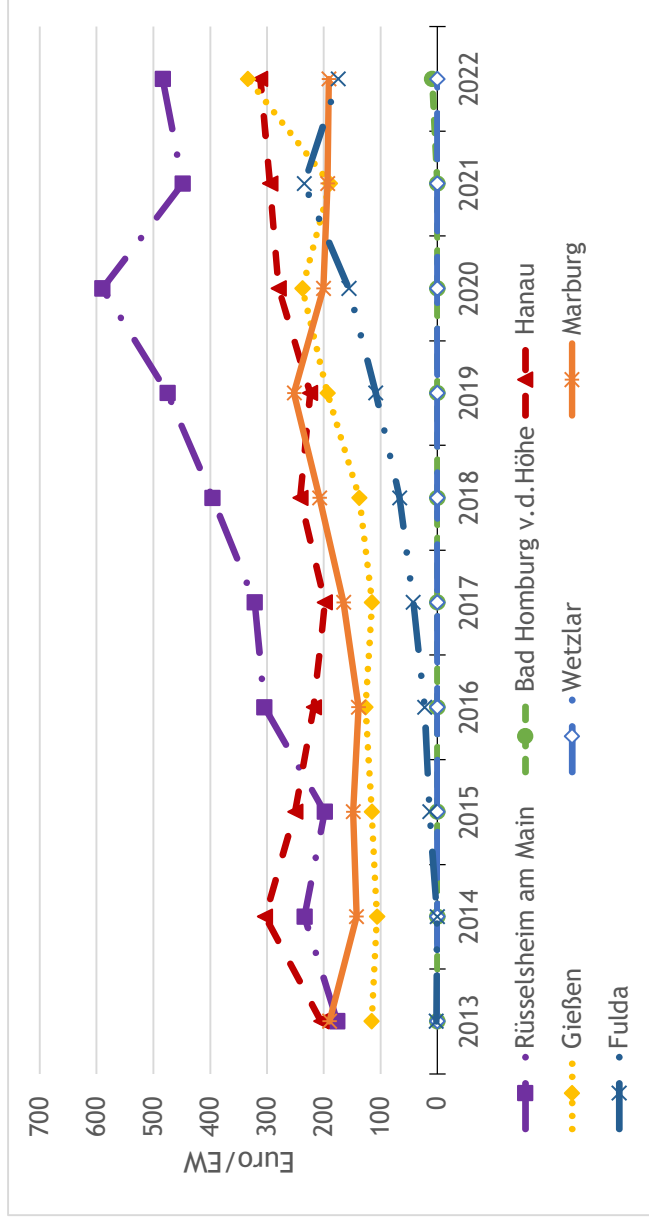
* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN BEDARFSFAKTOR „KINDER“ (SCHULEN): SONDERSTATUSSTÄDTE (ZUSCHUSSBETRÄGE)

Sonderstatusstadt	Schulträger? (§ 138 HSchG)
Bad Homburg v. d. Höhe	Nein
Fulda	Ja
Gießen	Ja
Hanau	Ja
Marburg	Ja
Rüsselsheim am Main	Ja
Wetzlar	Nein



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Unterschiedliche Schulträgerschaften bewirken unterschiedlich hohe Zuschussbeträge/EW in Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben)
- Erhöhung der Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15 um **Schulumlage**
 - auch bei den **kreisangehörigen Gemeinden (!)**



ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	24,95
Einwohnerzahl (logarithmiert)	15,73
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,04*
Quote unter 6-Jähriger	10,99
Quote 6- bis 10-Jähriger	63,34*
Quote 10- bis 18-Jähriger	-20,91
Quote von über 65-Jährigen	15,01***
Zersiedlungsindex	0,86
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	2,58
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	125,60***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	124,45***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	749,59***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,303***

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Kontrollvariable Steuereinnahmen
- Grundproblem:
 - Wer mehr hat, gibt mehr aus
 - Mehrausgaben landen als Zuschussbeträge in der Bedarfsberechnung
 - Es errechnen sich Mehrbedarfe für eigentlich wohlhabende Kommunaltypen
- Lösung: Kontrollvariable für Steuereinnahmen
 - Diese „fängt“ Mehrausgaben der gut situierten Kommunen zumindest zum großen Teil auf
- Sorgt für „bedarfsorientierte“ Ausgewichtung der übrigen Variablen
- Kein eigener „Bedarfsfaktor“, auch nicht für Steuerschwäche

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 * statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

ERSTE ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

weiterentwickeltes, kompaktes Regressionsmodell

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Regressions- koeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	610,53***
Quote 6- bis 10-Jähriger	36,18*
Statistischer Faktor* Grundzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	33,46*
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ländlicher Raum)	179,03***
Statistischer Faktor* Mittelzentrum (Ordnungs- und Verdichtungsraum)	203,21***
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	876,42***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,218***

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

Regressionsmodell rechnet mit Bereinigten
Auszahlungen/Einzahlungen der laufenden Rechnung

- Veredelung der SoStSt grundsätzlich bestätigt
- Kombination der statistischen Faktoren mit der
Durchschnittsbildung im Bedarfsmodell ist möglich
- Dafür müssen erst die empirischen Faktoren mit
der Konstante verrechnet werden
- Dann Abgleich der Konstante mit dem
unveredelten Ansatz gem. Hauptansatz-
Überprüfung
- Dann Zuschlag gemäß empirischem Ergebnis für
die SoStSt
- „behutsames Vorgehen“ erforderlich



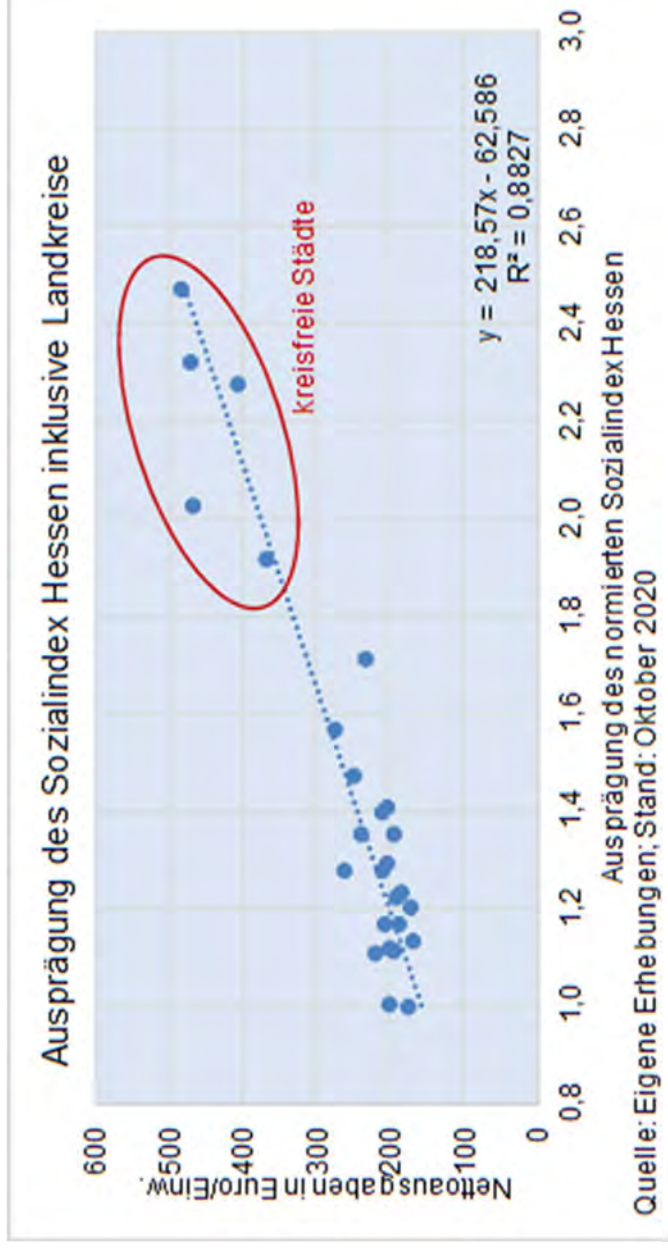
METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Gesamtüberprüfung für die **5 kreisfreien Städte und 21 Landkreise** schwieriger (weniger Beobachtungseinheiten, eigentlich jeweils separate Prüfung, da separate Teilschlüsselmassen)

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger + Metropolenzuschlag Frankfurt am Main
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen
Quote 10- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben weiterführende Schulen
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
Einwohnerdichte/Siedlungsdichte/Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung / kreisangehörige Gemeinden im ländlichen Raum
Sozialindex	Soziallasten
Statistischer Faktor* Kragenkreis	Funktionen der Sonderstatusstädte in den Kragenkreisen (Veredelung der Einwohnerzahl?)

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

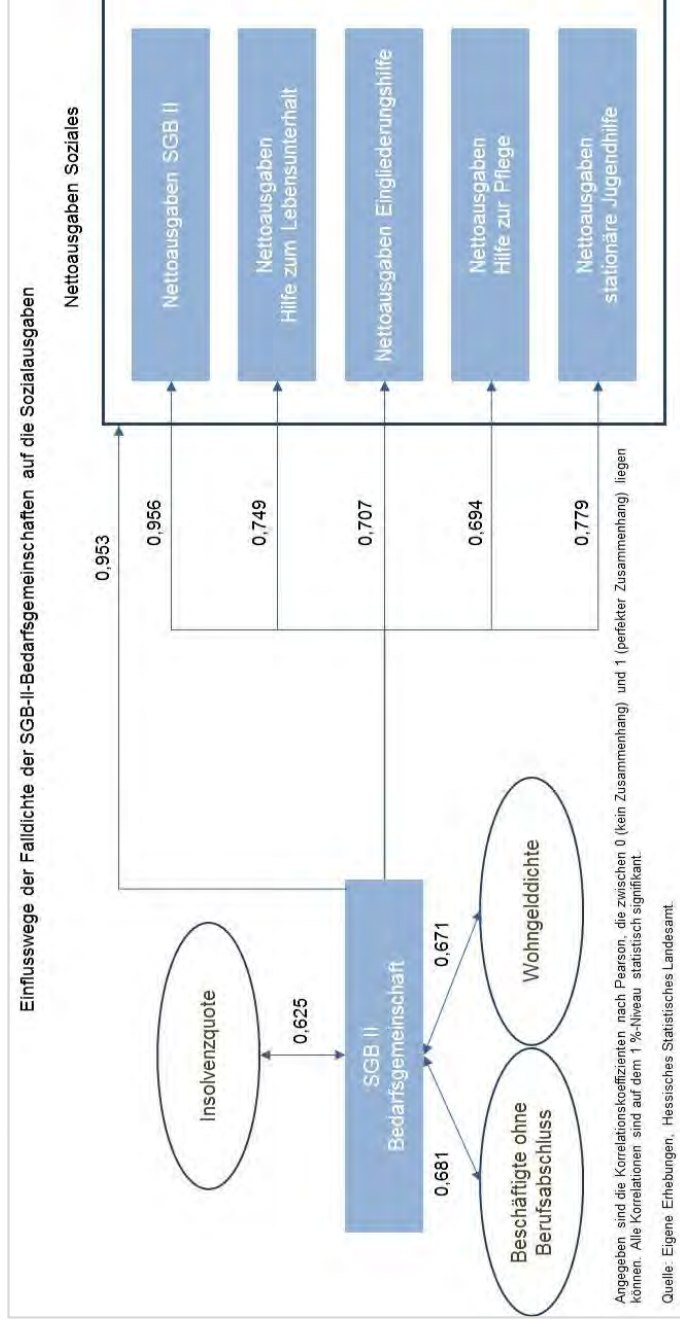
- Überlegung zum Sozialindex – aus der 222. Vergleichenden Prüfung
 - Index fasst Sozialbelastungen aus verschiedenen SGB zusammen
 - Nicht Ist-Ausgaben, sondern gewichtete Bedarfseinheiten (Empfänger:innen, Bedarfsgemeinschaften, etc.)



Kommunalbericht 2021, Ansicht 140.

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Überlegung zum Sozialindex – aus der 222. Vergleichenden Prüfung
 - Starke Interaktion der SGB-II-Dichte mit anderen Soziallasten
 - **Ausstrahlwirkung** trotz geringerer direkter Belastung aus dem SGB II



Kommunalbericht 2021, Ansicht 145.

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Frühsummer:

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz

Sommer:

- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)

Spätsommer/Herbst:

- Thematik des **vertikalen Finanzausgleichs**

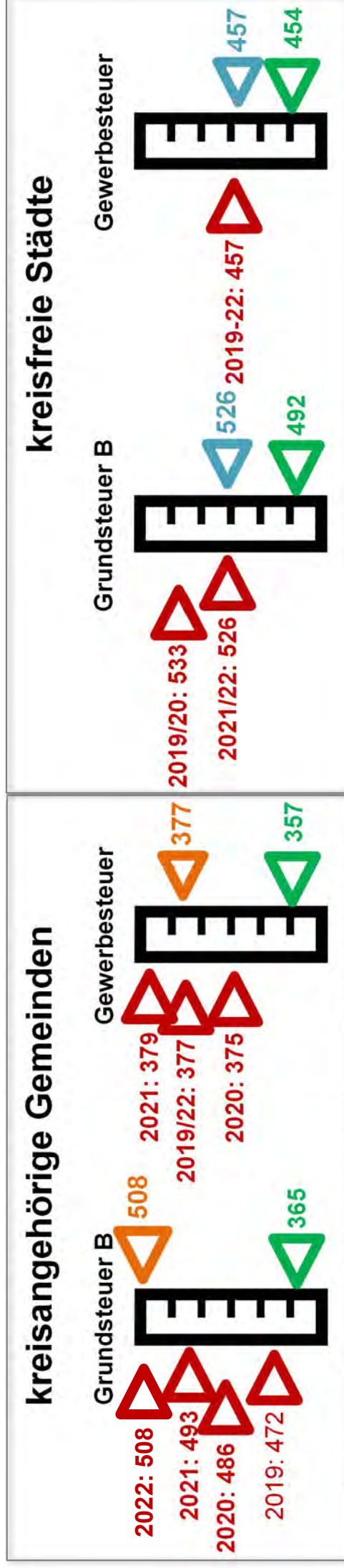


NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ERGEBNISSE KOMPAKT

- Nivellierungshebesätze sind wichtig (und Standard im FAG)
 - keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft
 - Einnahmeverluste durch Hebesatzsenkungen werden nicht durch Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen werden nicht durch Entzug von Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - dienen als technische Größe der Berechnung der Steuerkraftmesszahl
 - keine allgemeine Hebesatzvorgabe
- „richtiges“ Hebesatzniveau = **gewogener Landesdurchschnitt**
 - damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt wiedergespiegelt
 - zu niedrige Hebesätze begünstigen vor allem **gewerbesteuerstarke** Standorte (und nicht wie vermeintlich die steuerschwachen Gemeinden)

NIVELLIERUNGSHebesätze ERGEBNISSE KOMPAKT

- Ziel ist die **realistische** Abbildung der Steuerkraftdifferenzen
- Bei Änderungen der landesdurchschnittlichen Hebesätze müssen auch Nivellierungshebesätze im HFAG angepasst werden
- bei Grundsteuer B jedoch vorbehaltlich der Reformeffekte (Landesdurchschnitt bleibt dennoch geeignete Referenzgröße)

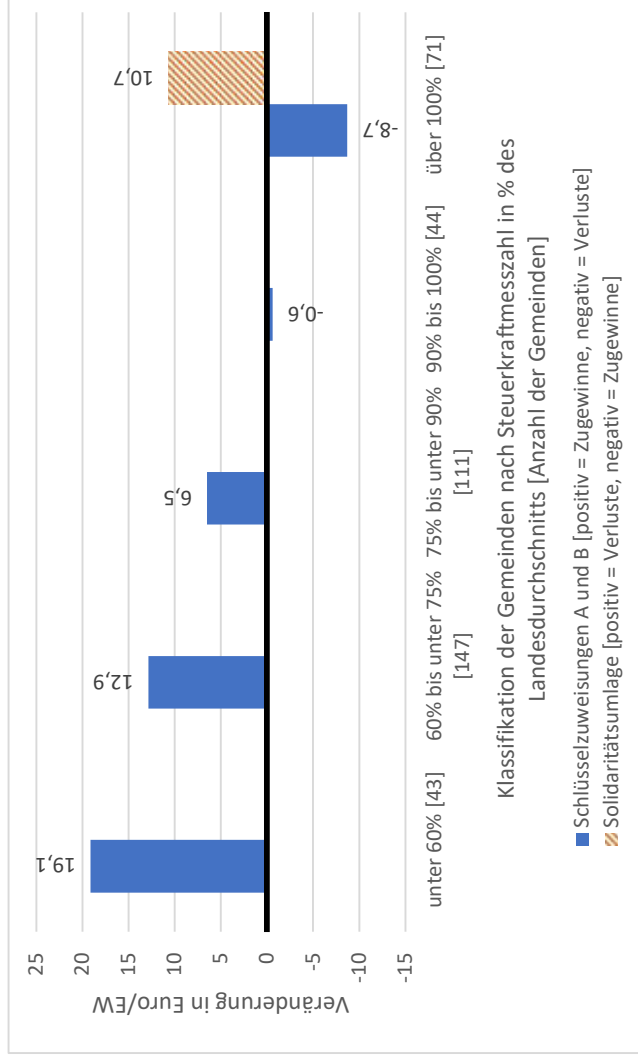


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ERGEBNISSE KOMPAKT

fiskalische Effekte einer Anpassung der heute zu niedrigen Nivellierungshebesätze auf die gewogenen Landesdurchschnitte (FAG-Modell 2024)

- Steuerschwächere Gemeinden profitieren deutlich
- → für steuerschwächere Gemeinden ist ein zu niedriger NivHS ein Malus(!)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

19. Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. Juli 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. Arbeitspaketplanung
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. Grundsteuerreform
6. Zensus 2022
7. Verschiedenes

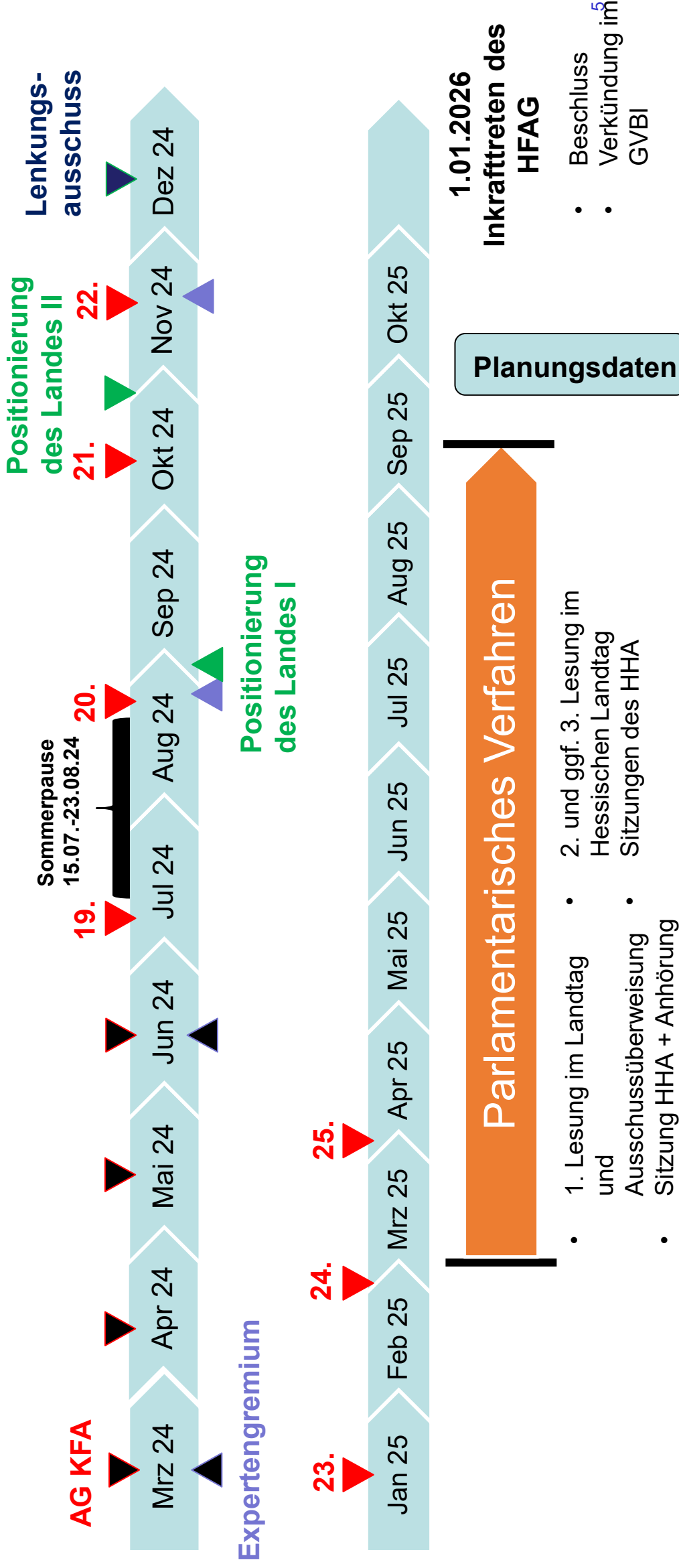
Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024**
3. Arbeitspaketplanung
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. Grundsteuerreform
6. Zensus 2022
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. **Arbeitspaketplanung**
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. Grundsteuerreform
6. Zensus 2022
7. Verschiedenes

3. Arbeitspaketplanung Sitzungen der AG KFA



3. Arbeitspaketplanung

1. Positionierung des Landes – Mitte/ Ende August 2024

Arbeitspaket	Inhalt
Vertikaler KFA	<ul style="list-style-type: none">• Entscheidung über die Systematik der Herleitung der Finanzausgleichsmasse• LWV-Vorabzuweisung
Horizontaler KFA	<ul style="list-style-type: none">• Einwohnergewichtung<ul style="list-style-type: none">– Kinder als Sonderbedarf– Einwohnerzuwachs als Sonderbedarf– Siedlungs- und Sozialindex• Steuerkraftmesszahl<ul style="list-style-type: none">– Nivellierungshebesätze– Interkommunale Gewerbegebiete• Einwohnerzahlen nach Zensus 2022
Zusätzliche Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung	<ul style="list-style-type: none">• Schwimmbäder im KFA, Kitas im KFA,• Wohnbauflächen• IKZ• Straßenausbaubeiträge

3. Arbeitspaketplanung

2. Positionierung des Landes – Mitte November 2024

Arbeitspaket	Inhalt
Vertikaler KFA	<ul style="list-style-type: none">• Höhe der Finanzausgleichsmasse• Höhe der Teilschlüsselmassen• Besondere Finanzzuweisungen
Horizontaler KFA	<ul style="list-style-type: none">• Ausgleichsparameter<ul style="list-style-type: none">– Ausgleichsquote– Solidaritätsumlage• Einwohnergewichtung<ul style="list-style-type: none">– Metropolenzuschlag
Gemeindefinanzbericht	<ul style="list-style-type: none">• Funktion• Hauptansatztaffel
Sonderstatusstädte und Kragenkreise	<ul style="list-style-type: none">• Systematik der Berücksichtigung im KFA

3. Arbeitspaketplanung

Finale Positionierung des Landes – Dezember 2024

Arbeitspaket

Lenkungsausschuss

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. Arbeitspaketplanung
4. **Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag**
5. Grundsteuerreform
6. Zensus 2022
7. Verschiedenes

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung

Kitas im KFA - HMSI

Prüfauftrag:

„Die finanzielle Situation der Kommunen wollen wir im Rahmen dieser Evaluierung unter besonderer Berücksichtigung der wachsenden Ausgaben im Bereich der Kitas [...] verbessern.“

- Kinderbetreuung ist eine kommunale Aufgabe. Die Veranschlagung der Landesförderung im KFA entspricht dabei der kommunalen Gesamtverantwortung für die Kinderbetreuung.
- Die Gesamtausgaben wie auch der Landesanteil an den Kosten der Kinderbetreuung sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich deutlich gestiegen. Weitere Ausgabensteigerungen sind mit Blick auf die Bedarfe zu erwarten.
- Eine Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen im Bereich der Kinderbetreuung erscheint daher unumgänglich, das Land unterstützt hierbei.

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung

Kitas im KFA - HMSI

- Die Finanzierungssystematik im Bereich Kinderbetreuung nach § 39 HFAG über besondere Zuweisungen aus dem Kapitel 17 32 ergänzend zu den Schlüsselzuweisungen hat sich aus Sicht des HMSI bewährt. Zusammen mit den Zuführungen aus dem Epl. 08 (Konnexitätszahlungen, Bundesmittel und freiwillige Zahlungen des Landes) bildet sich eine konsistente und verlässliche Grundlage für die Landesbeteiligung an den Gesamtkosten.
- Die Landesförderung an die Kita-Träger nach dem HKJGB
 - erfolgt zielgenau, ermöglicht eine anreizbasierte Gesamtsteuerung des Landes für gleichwertige Bildungschancen,
 - trägt dazu bei, ein vielfältiges Angebot vorzuhalten und entspricht damit den Grundsätzen der Pluralität und Subsidiarität des Kinder- und Jugendhilferechts.
 - Unterstreicht auch für die kommunale Ebene die Bedeutung und Wertschätzung, die das Land der Kinderbetreuung beimisst und kann in einem bewährten, verwaltungseffizienten Verfahren umgesetzt werden.

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung

Kitas im KFA - HMSI

- Neben der Notwendigkeit bestehende Mittel zu verstetigen und um die bekannten Mengeneffekte zu steigern, braucht es insbesondere zur Verfolgung der im Koalitionsvertrag benannten Ziele darüber hinaus eine gesteigerte Landesbeteiligung.
- Auf der Basis eines so definierten Gesamtvolumens sollte im Weiteren eine langfristige Finanzierungsstrategie erarbeitet und eine nachhaltige Entlastung der Kommunen bei den Betriebskosten erreicht werden können. Die hierfür erforderlichen Mehrbedarfe dürften jedenfalls in Teilen aus dem Epl. 08 stammen und sollten ebenfalls als besondere Zuweisung über das Kapitel 1732 ausgezahlt werden.
- Nur eine auskömmlich ausgestattete Kindertagesbetreuung
 - kommt ihrem Auftrag der Förderung nach und legt erste Weichen für einen erfolgreichen Bildungsweg.
 - kann Eltern (insbesondere Mütter) frühzeitig in einem relevanten Stundenumfang für den Arbeitsmarkt zurückgewinnen.

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Kitas im KFA – Facharbeitsebene des MdF

Vorschlag der Facharbeitsebene:

- Gutachten zu „Sonderbedarf für Kinder“
- **Vorschlag:** Berücksichtigung eines Ergänzungsansatzes für Kinder
- Mehrbedarfe durch Kinder in einzelnen Altersgruppen statistisch signifikant → Ergänzungsansatz
- Ergänzungsansatz für Kinder in anderen Bundesländern (Auszug):

Land	Regelung
BY	Hinzurechnung der Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen
RLP	Hinzurechnung der Zahl der Kinder unter 5 Jahren + Anzahl einzuschulender Kinder multipliziert mit einem komm. Gebietskörperschaft gestaffelten Faktor kfS: 4,8 / verbandsfreie Gemeinden: 1,4 / Ortsgemeinden: 2,0, ...
SL	Kopplung an die Geburtenrate
MV	Ansatz der Kinder unter 18 mit einem Faktor von 1,22

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung **Schwimmbäder im KFA - HMFG**

Prüfauftrag:

„Im Rahmen der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs wollen wir zudem die Berücksichtigung der Kommunen, die Schwimmbäder unterhalten, prüfen.“

4. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Schwimmbäder im KFA – Facharbeitsebene des Mdf

Vorschlag der Facharbeitsebene:

- Berücksichtigung als Besondere Finanzzuweisung im KFA nicht sinnvoll
- **Vorschlag:** Zahlung kostendeckender Pauschalbeträge je Schwimmstunde durch die Schulträger
- Schulträger ist der Landkreis
- Berücksichtigung tatsächlicher Kosten des Schwimmunterrichts im Rahmen der Schulumlage
- Entlastung der Kommunen, die Schwimmbäder bereitstellen, und gerechte Verteilung der Lasten aus dem Schulschwimmen

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. Arbeitspaketplanung
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. **Grundsteuerreform**
6. Zensus 2022
7. Verschiedenes

5. Grundsteuerreform

Anpassung der Nivellierungshebesätze

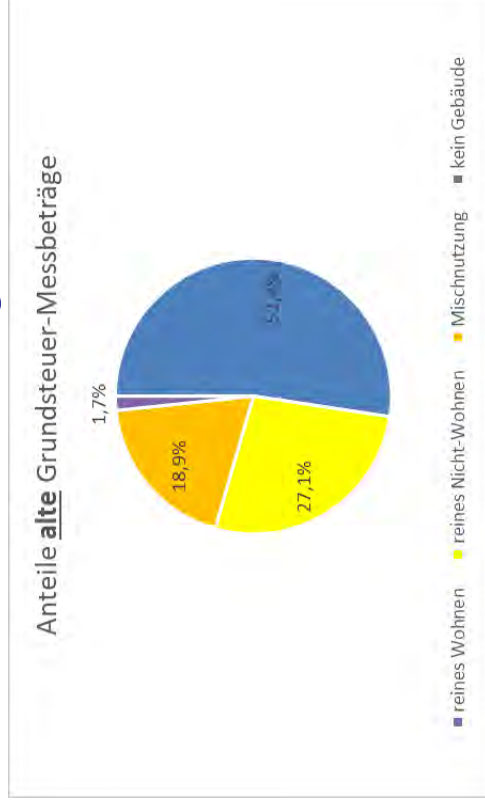
- Nach der Empfehlung der Gutachter ist eine Anpassung der Nivellierungshebesätze grundsätzlich angezeigt:

Nivellierungshebesätze	Derzeitige Regelung im HFAG	Gewogener Landesdurchschnitt 2022
Kreisangehörige Gemeinden	365 Prozent	508 Prozent
Kreisfreie Städte	492 Prozent	526 Prozent

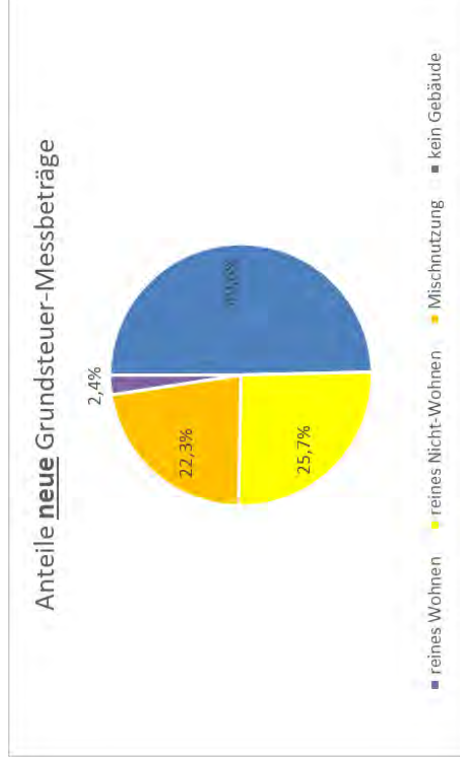
5. Grundsteuerreform Auswirkungen der Grundsteuerreform

- Im Landesdurchschnitt Anstieg der Grundsteuermessbeträge
- 213 Kommunen haben einen Hebesatzempfehlung unterhalb des Nivellierungshebesatzes
- Keine Belastungsverschiebungen

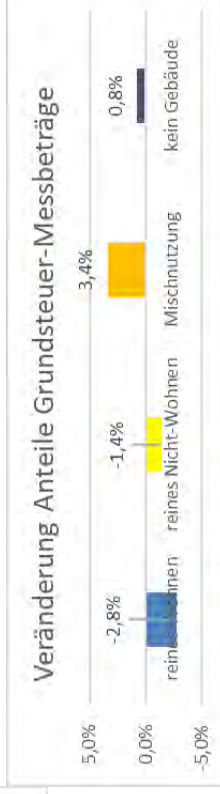
Anteile von Grundstücksgruppen an der hessenweiten Summe der alten und neuen Steuermessbeträge B



Anteile Gruppe „reines Wohnen“
und „reines Nicht-Wohnen“
sinken leicht



Anteile Gruppe „Mischnutzung“
und „kein Gebäude“ steigen
leicht



5. Grundsteuerreform

Auswirkungen der Grundsteuerreform - Modellrechnung

Abschätzung der Auswirkungen der Hebesatzempfehlungen auf den KFA

Modell:

- Vergleich KFA 2024v (Steuermessbeträge „alt“ und Niv.HS 365) mit
- Modellrechnung (KFA 2024v – Steuermessbeträge „neu“ und Niv.HS 365)
- Ansatz Hebesatzempfehlungen in beiden Halbjahren
- Keine Veränderung des Grundsteueraufkommens in den Referenzzeiträumen (=Aufkommensneutralität)

Ergebnis:

- 279 kreisangehörigen Gemeinden erhielten weniger Schlüsselzuweisungen bzw. müssten mehr Solidaritätsumlage zahlen -> Mehrbelastung von rd. 55, 7 Mio. Euro
- **Aber: Im gleichen Umfang finanzielle Verbesserung für die übrigen Kommunen aufgrund Umverteilungseffekt**

5. Grundsteuerreform

Auswirkungen der Grundsteuerreform - Modellrechnung

Überblick über größte Veränderungen

Gemeinde	Veränderung SZW inkl. Abundanzumlage
Hessisch Lichtenau	-940.657
Borken (Hessen)	-911.462
Bad Hersfeld	-867.948
Schwalmstadt	-830.217
Homburg (Efze)	-824.609
Witzenhausen	-760.090
Fritzlar	-754.835
Rotenburg a.d. Fulda	-747.700
Bebra	-657.589
Laubach	-653.498

Gemeinde	Veränderung SZW inkl. Abundanzumlage
Heusenstamm	1.293.367
Hofheim am Taunus	1.338.317
Kelkheim (Taunus)	1.345.891
Bad Homburg v.d. Höhe	1.482.906
Griesheim	1.563.733
Langen (Hessen)	1.694.143
Gießen	1.744.393
Hanau	1.910.386
Dreieich	1.921.813
Oberursel (Taunus)	2.082.741

5. Grundsteuerreform

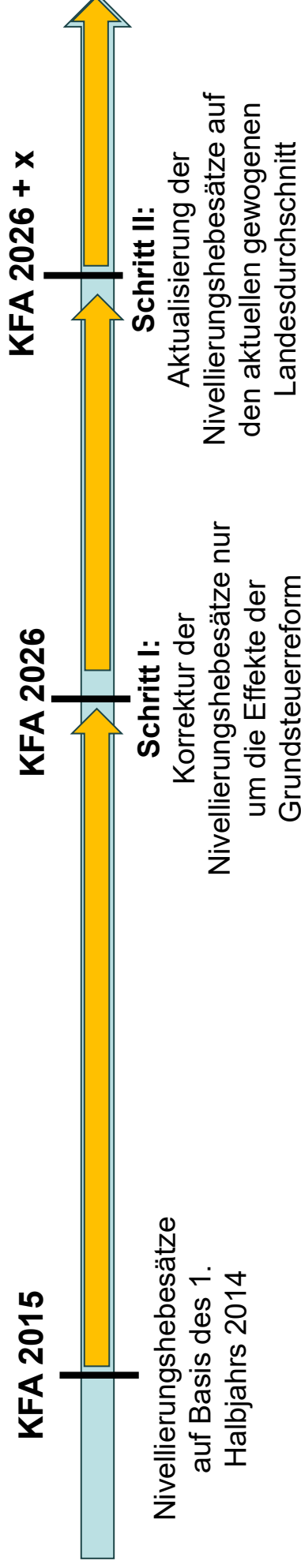
Handlungsoptionen

1. Differenzierte Gewichtung der in die Berechnung des KFA einfließenden Hebesätze der jeweiligen Referenzzeiträume
2. Verzicht auf eine Nivellierung des Grundsteuer B-Aufkommens
3. Keine Berücksichtigung der Grundsteuer B bei der Ermittlung der Steuerkraft
4. Anpassung der Nivellierungshebesätze

5. Grundsteuerreform Handlungsvorschlag

Anpassung der Nivellierungshebesätze

- Schritt 1: Korrektur der derzeitigen Nivellierungshebesätze im HFAG um die Effekte der Grundsteuerreform
- Schritt 2: Anpassung der neuen Nivellierungshebesätze auf den aktuellen gewogenen Landesdurchschnitt



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. Arbeitspaketplanung
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. Grundsteuerreform
- 6. Zensus 2022**
7. Verschiedenes

6. Zensus 2022

Allgemein

Korrektur der Informationen aus der vergangenen Sitzung

- § 3 Abs. 2 HFAG:

„Soweit nach diesem Gesetz auf Einwohnerzahlen Bezug genommen wird, ist die vom Statistischen Landesamt vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres maßgeblich.“

→ Zensus-2022 Ergebnisse könnten grundsätzlich relevant für den KFA 2025 werden, falls die Einwohnerzahlen bezogen auf den 31. Dezember 2023 wie geplant am 14. Dezember 2024 vom HSL veröffentlicht werden.

6. Zensus 2022 **Umsetzung**

Erhebliche Verwerfungen beim Ansatz der Zensuswerte für den KFA 2025

1. Planungsdaten für Kommunalhaushalte 2025

- sollen im Herbst 2024 veröffentlicht werden und beruhen auf den „alten“ Einwohnerzahlen
- damit u. U. erhebliche Abweichungen zu einer vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 auf Basis der „neuen“ Einwohnerzahlen
→ Könnte Nachtragshaushalte bei den Kommunen erforderlich machen

2. Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang

- verwendet würden die „alten“ Einwohnerzahlen zum 31.12.2013 und die „neuen“ Bevölkerungszahlen zum 31.12.2023

6. Zensus 2022

Umsetzung

3. Auswirkungen des Ansatzes der Einwohnerzahlen nach Zensus-2022

- Veränderungen bei den Einwohnerzahlen verändern auch die Schlüsselzuweisungen.
- Maßgeblich: Wie verändern sich im Einzelnen die Einwohnerzahlen im Vergleich zum Durchschnitt ihrer Vergleichsgruppe.
- Grundsätzlicher Effekt:
 - Überdurchschnittliche Korrektur nach unten: zum Nachteil einer Kommune.
 - Überdurchschnittliche Korrektur nach oben: zum Vorteil einer Kommune

Vorschlag der Facharbeitsebene des MdF

- **KFA 2025:** Weiterhin nur Verwendung der „alten“ Einwohnerzahlen (Zensus 2011) → Temporäre Anpassung des § 3 Abs. 2 HFAG
- **KFA 2026:** Verwendung der „neuen“ Einwohnerzahlen (Zensus 2022)

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024
3. Arbeitspaketplanung
4. Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
5. Grundsteuerreform
6. Zensus 2022
7. **Verschiedenes**

7. Verschiedenes **Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte**

- Rückmeldung des Heilbäderverbands zu dem Vorschlag des MdF, vorgestellt in der 16. Sitzung der AG KFA (24. April 2024)

7. Verschiedenes **Pflichtigkeitsklassifikation**

One-Pager zur Pflichtigkeitsklassifikation, versandt am 10. Juli 2024

One-Pager zur Pflichtigkeitsklassifikation

Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Kommunalen Finanzausgleichs eine nach den Vorgaben des Staatsgerichtshofes **angemessene Finanzausstattung** zu, die die Kommunen in die Lage versetzt, ihre eigenen und die ihnen **übertragenen Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** durchzuführen.

Die Ausgaben für Pflichtaufgaben sind dabei Ausgangspunkt der zugrundeliegenden Bedarfsanalyse. Die Ermittlung der prozentualen Anteile der auf die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zurückzuführenden Ausgaben je Produktbereich der einzelnen kommunalen Gruppen (Pflichtigkeitsklassifikation) wurde bei der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs 2016 anhand einer qualitativen Schätzung durch die Kommunalaufsichtsbehörden für alle Produktbereiche vorgenommen (Anlage).

Vertikale Bedarfsermittlung

Die Pflichtigkeitsklassifikation wird bei der vertikalen Bedarfsermittlung zur Ermittlung des Defizits aus der Wahrnehmung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben herangezogen. Nachdem für alle kommunalen Gruppen die bereinigten Ein- und Auszahlungen der einzelnen Produktgruppen ermittelt wurden, ermöglicht der Ansatz der Pflichtigkeitsklassifikation, daraus die aus der Wahrnehmung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben resultierende Defizite abzuleiten.

Die **Defizite aus der Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben** aus den Produktbereichen werden anschließend einer Angemessenheitsprüfung („Korridorverfahren“) unterzogen, da nach dem Urteil des Staatsgerichtshofes nur die angemessenen Bedarfe (nach Bereinigung statistischer Ausreißer und unwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung) berücksichtigt werden müssen.

Die **Defizite aus der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben** finden dagegen bei der Ermittlung des Garantiezuschlags für freiwillige Aufgaben Anwendung (§ 7 Abs. 4 HFAG).

Auswirkungen einer Veränderung der Pflichtigkeitsklassifikation

Eine Anpassung der Pflichtigkeitsklassifikation würde lediglich geringfügige Auswirkungen auf die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen haben. Dies liegt daran, dass Veränderungen bei der Pflichtigkeitsquote in den einzelnen Produktbereichen aufgrund der Angemessenheitsprüfung nicht unmittelbar zu einem höheren oder niedrigeren Defizit aus der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben führen.

Zudem spricht wenig dafür, dass eine Aktualisierung der Pflichtigkeitsklassifikation zu einer Veränderung der Pflichtanteile in den Produktbereichen führt. Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Verhältnisse in der Pflichtigkeit der Aufgaben gegenüber 2014 verändert hat oder dass neue Aufgaben hinzugekommen sind. Vielmehr ist die Anzahl der Pflichtaufgaben laut Pflichtaufgabenkatalog seit dem Jahr 2016 insgesamt um 776 Aufgaben zurückgegangen. Eine Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation würde außerdem auf Seiten der prüfenden Regierungspräsidien und der zu prüfenden Kommunen einen nicht unerheblichen Mehraufwand erzeugen.

Darüber hinaus wirkt sich eine Veränderung der Quoten der Pflichtigkeitsklassifikation unmittelbar auf den Garantiezuschlag aus. Je nach Veränderung der Quoten liegt der Berechnung des Garantiezuschlags ein niedrigerer oder höherer Umfang an Ausgaben verbunden mit der Wahrnehmung freiwilligen Aufgaben zugrunde.

Mit Blick auf die derzeitige (und zukünftige zu erwartende) Überdeckung der notwendigen finanziellen Mindestausstattung¹, hätte eine Veränderung der Pflichtigkeitsklassifikation keinen Einfluss auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse.

Anlage: Pflichtigkeitsklassifikation der einzelnen kommunalen Gruppen

		Landkreise	Kreisfreie Städte	Sonderstatusstädte	Kreisangehörige Gemeinden
01	Innere Verwaltung	95	95	95	95
02	Sicherheit und Ordnung	99	99	99	99
03	Schulträgeraufgaben	98	98	92	0
04	Kultur und Wissenschaft	20	20	20	0
05	Soziale Leistungen	97	95	70	0
06	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	95	95	93	94
07	Gesundheitsdienste	98	98	0	0
08	Sportförderung	0	0	0	0
09	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinf.	98	95	92	90
10	Bauen und Wohnen	98	98	97	97
11	Ver- und Entsorgung	100	100	100	100
12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	98	98	98	95
13	Natur- und Landschaftspflege	65	75	65	65
14	Umweltschutz	70	70	70	70
15	Wirtschaft und Tourismus	0	0	0	0
16	Allgemeine Finanzverwaltung	100	100	100	100

¹ Nach Auswertung der Jahre 2019 bis 2021 im Rahmen des Gemeindefinanzberichts 2023 übersteigt die Finanzausgleichsmasse die notwendige finanzielle Mindestausstattung der Kommunen im Schnitt mit 1.501 Mio. Euro.

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

20. Sitzung der Arbeitsgruppe am 13. August 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024
3. Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA
5. Grundsteuerreform und KFA - Update
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024**
3. Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA
5. Grundsteuerreform und KFA - Update
6. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA Anmerkung des HMSI

Änderungswunsch zu Pkt. 4 des Protokoll-Entwurfs:

„Das HMSI sieht keinen Änderungsbedarf bei den geltenden Standards vertritt die Auffassung, dass eine Ausweitung der Platzkapazitäten zur Erfüllung des Rechtsanspruchs in der Regel nicht durch eine Absenkung der geltenden Mindeststandards erreicht werden kann und hält es vor dem Hintergrund der notwendigen Fachkräftegewinnung und zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des Berufs für nachvollziehbar, dass Mindeststandards insbesondere bei den Gruppengrößen durch die Kommunen übertroffen werden.“

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024
3. **Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag**
4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA
5. Grundsteuerreform und KFA - Update
6. Verschiedenes

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des MdL - Straßenbeiträge

Ziele und Prüfauftrag zur Straßenbeitragsentlastung

Koalitionsvertrag S. 185 (unter Kommunalen Finanzausgleich) zu Straßenausbaubeiträgen: „Die finanzielle Situation der Kommunen wollen wir im Rahmen dieser Evaluierung unter besonderer Berücksichtigung [...] des Ziels der Entlastung von Straßenausbaubeiträgen verbessern

Erläuterung der Koa-Vorgabe

Das **Ziel der Entlastung von Straßenbeiträgen**, die in den §§ 11, 11a KAG geregelt sind, ist ein anderes Ziel als ein landesweites Verbot von Straßenbeiträgen. Dieses Entlastungsziel unter der Vorgabe, die **finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern**, beinhaltet auch eine Entlastung der Beitragszahler, da nicht die Gemeinden (die zwar einen Verwaltungsaufwand bei der Beitragserhebung haben), sondern die betroffenen Grundstückseigentümer die Beitragszahler sind. Eine Förderung stellt somit eine Unterstützung für die Gemeinden dar, um durch einen Verzicht auf Straßenbeiträge oder durch eine Aufstockung auf den Gemeindeanteil die Grundstückseigentümer zu entlasten.

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des MdL - Straßenbeiträge

Ausgangslage

Insbesondere finanzstärkere Gemeinden haben auf die Erhebung von Straßenbeiträgen verzichtet. Insofern betrifft die Problematik überwiegend den strukturschwachen ländlichen Raum. Da mehrere Gemeinden bei der Abschaffung der Straßenbeiträge die Grundsteuer erhöht haben, um Straßenausbaukosten finanzieren zu können, kann es bei einer Förderung kein Kriterium sein, ob eine Gemeinde noch Straßenbeiträge erhebt.

Lösungsvorschlag

Erhöhung der pauschalen Investitionsförderung im ländlichen Raum durch eine Ergänzung in § 46 HFAG. Der „Ländliche Raum“ umfasst gemäß der aktuellen Förderung im KFA 2024 227 hessische Gemeinden.

Lösungsalternativen im Rahmen des § 46 HFAG

- Kriterium der Messzahl auf die gemeindliche Finanzkraft (Mittelwert). Der Mittelwert dieser 227 Kommunen des ländlichen Raum liegt bei 1.551 EUR pro Einwohner. Bei Zugrundelegung dieses Mittelwertes kämen 154 hessische Kommunen für eine mögliche Förderung in Frage.

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des MdL - Straßenbeiträge

Lösungsalternativen im Rahmen des § 46 HFAG (Fortsetzung)

- Kriterium 5% unter diesem Mittelwert. Dies würde einem Wert von 1.473 EUR pro Einwohner entsprechen. Im Ergebnis würde diese Vorgabe dazu führen, dass 84 Kommunen von einer solchen Förderung profitieren würden.
- Bei einem Ansatz von 10% unterhalb des Mittelwertes wären hingegen nur noch 5 Kommunen übrig.
- Bewertung: Entscheidung nach verfügbaren Finanzierungsmitteln. Um eine möglichst zielorientierte, aber auch merkliche Unterstützung zu erzielen, sollte die Förderung zumindest die 84 Gemeinden umfassen, die 5% unter dem Mittelwert liegen.

Konkrete Förderung unter Berücksichtigung der jeweiligen Straßen

Die Berechnung des konkreten Förderbetrages könnte als Quotient der **gemeindlichen Gemeindestraßenlänge** in der geförderten Gemeinde zur gesamten Gemeindestraßenlänge aller berechtigten Gemeinden erfolgen. Dabei wäre der auf die einzelnen Gemeinden entfallende Betrag aus dem jeweiligen kommunalen Anteil an dem Gesamtgemeindestraßennetz der zugrundeliegenden Gemeinden zu ermitteln.

3. Prüfaufträge aus dem Koalitionsvertrag Beitrag des Mdl - Interkommunalen Zusammenarbeit

Ziele und Prüfauftrag zur Interkommunalen Zusammenarbeit (Seite 146 KOA-Vertrag)

- „Wir möchten Kommunen ermutigen, freiwillig zu kooperieren und in möglichst vielen Bereichen zusammenzuarbeiten. Wir werden weiterhin Mittel, abgestuft nach der Intensität der Zusammenarbeit bereitstellen.“
- „Wir wollen ggf. über den **Kommunalen Finanzausgleich** die Anreize für interkommunale Zusammenarbeit erhöhen.“

Votum Kommunalabteilung: Erhöhung der finanziellen Anreize für IKZ, insbesondere für freiwillige Gemeindefusionen

Lösungsansätze:

- Langfristige **Strukturhilfen** für neu gebildete Gemeinden („Ergänzungsansatz“)
- **Änderung der Regelungen über die Entschuldungshilfe** (flexibler, Kriterien wie Finanzkraft und Verschuldung berücksichtigen, als „besondere Finanzzuweisung“)
- Erhöhung der Förderansätze in der Rahmenvereinbarung

3. Prüfaufträge aus dem Koalitionsvertrag Beiträge des Mdl - Einschätzung des Mdf

Das übergeordnete Ziel und damit eine zentrale Vorgabe des Koalitionsvertrags ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

„Daher wollen wir mehr Mittel ohne Zweckbindung versehen und den Kommunen dadurch dringend benötigte Handlungsspielräume überlassen.“

→ Die **Erhöhung der pauschalen Investitionsförderung** bedeutet immer eine Ausweitung von Zuweisungen mit Zweckbindungen und damit gleichermaßen eine **Verringerung der allgemeinen Zuweisungen**.

Alternative: Nutzung der bestehenden Entlastungsmöglichkeiten

- **„Förderprogramm: „Zinsloses Darlehen zur Finanzierung von Straßenbeiträgen“**

Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) gewährt hessischen Kommunen seit April 2021 zinslose Kommunaldarlehen, wenn diese ihren Bürgerinnen und Bürgern Ratenzahlungen im Zusammenhang mit einmaligen Straßenbeiträgen einräumen. Die Sollzinsen werden vom Land getragen.

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des HMWVW zu Wohnbauflächen

Prüfauftrag:

„Wir werden prüfen, ggfs. auch über den Kommunalen Finanzausgleich, den Kommunen finanzielle Anreize zu bieten, sich der Verantwortung zur Ausweisung von Wohnbauflächen zustellen. Um eine effiziente und nachhaltige Bodennutzung zu gewährleisten, sind dabei die Wohnungsdichtevorgaben der Landesentwicklungs- und Regionalplanung zu beachten.“

- Die Landesplanung sieht die Notwendigkeit, die Kommunen bei der Entwicklung der im jeweiligen Regionalplan festgelegten maximalen Wohnsiedlungsflächen zu unterstützen.
- Existierende finanzielle Unterstützung für Wohnbauflächen (1):
 - **Wohnungsbauförderung:** Die Konditionen der sozialen Wohnraumförderung werden regelmäßig verbessert. Ziel ist es, auch weiterhin alle förderfähigen Projekte zu berücksichtigen. Gefördert wird nicht nur Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen, sondern im hochverdichteten Raum auch für Haushalte mit mittlerem Einkommen
 - **Städtebauförderung:** Landesprogramme des Nachhaltigen Wohnumfelds: Die Programme wurden aufgelegt, um auf den anhaltend hohen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in Hessen, vor allem in der Metropolregion Frankfurt-Rhein/Main, zu reagieren.

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des **HMWVW** zu **Wohnbauflächen**

Existierende Unterstützung für die Aktivierung von Wohnbauflächen:

- „Großer Frankfurter Bogen“ (GFB): Landesprogramm zur Unterstützung des Wohnungs- und Städtebaus im Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main, z.B. durch Unterstützung für den Sozialen Mietwohnungsbau und den Erwerb von Belegungsrechten in den 42 GFB-Partnerkommunen.
- „Initialberatung für Kommunen“: Zielgruppe sind der GFB und Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt für das kostenlose Beratungsangebot bei der sogenannten Phase Null einer Entwicklung
- „Bauland-Offensive Hessen“: Zielgruppe sind Kommunen mit Wohnungsdefizit für die Erstellung von Machbarkeitsstudien für Flächen, die nicht vermarktet werden können.
- „Bündnis für Wohnen in Hessen“: Zusammenschluss von Verbänden, Instituten und Kammern mit dem Ziel den Wohnungsbau voran zu bringen.

Wesentliche Hindernisse der Wohnbauflächenentwicklung in den Kommunen:

- Scheuen der längerfristigen Folgekosten zum Betrieb zusätzlicher Infrastruktur (z. B. Kitas und Schulen)
- Ablehnung durch Bürgerinitiativen vor Ort
- Fehlender politischer Wille / Dissens im politischen Raum bei der Schaffung von neuen Wohnbauprojekten
- Überforderung der Bauämter (Fachkräftemangel)

3. Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung Beitrag des **HMWVW** zu **Wohnbauflächen**

Vorschlag des Hessischen Wirtschaftsministeriums

- Notwendige Steuerung der Landesplanung erfolgt über die im jeweiligen Regionalplan festgelegten maximalen Wohnsiedlungsflächen.
- Zusätzliche Anreizwirkung durch einen KFA Zuschlag für Städte und Gemeinden mit Einwohnerzuwachs in den vergangenen Jahren.
- Nennenswertes Bevölkerungswachstum pro Jahr als „Schwelle“, d.h. beispielsweise in einem festzulegenden Betrachtungszeitraum ein Bevölkerungswachstum von X Prozent.
- Positiver Aspekt: neben der Entwicklung neuer Wohnbauflächen - meist als sog. Außenentwicklung – wird auch eine intensivierte Innenentwicklung der Kommunen „belohnt“.

3. Prüfaufträge aus dem Koalitionsvertrag Beiträge des MWVW - Einschätzung des Mdf

- Der Bedarf, in den Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur zu investieren, entsteht vor allem dann, wenn die Bevölkerung einer Kommune wächst.
- Investitionen in die Ausweisung von Wohnbauflächen sind dabei immer ein erster Schritt.
 - Gerade die Kosten der Baulandbereitstellung und die anschließenden Folgekosten stellen für viele Kommunen eine Belastung dar und können sogar ein Hindernis bei der Ausweisung von Wohnbauflächen darstellen.

Der KFA enthält bisher einen Demografiefaktor für Bevölkerungsrückgang

- ABER: Hessens Kommunen schrumpfen nicht, sie wachsen!
- Daher sollte der KFA an die aktuelle Bevölkerungsentwicklung und die damit veränderte Ausgabenstruktur angepasst werden.

Vorschlag:

Der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang wird durch einen **Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum** ersetzt.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024
3. Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
4. **Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA**
5. Grundsteuerreform und KFA - Update
6. Verschiedenes

4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024
3. Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA
5. **Grundsteuerreform und KFA - Update**
6. Verschiedenes

5. Grundsteuerreform und KFA Ausgangslage

- **2025** wird **erstmals die Grundsteuer auf Grundlage** der nach dem Hessischen Grundsteuergesetzes vom 15. Dezember 2021 ermittelten **neuen Messbeträge berechnet**.
- **Anfang Juni** hat das MdF (die OFD) jeder Gemeinde **Empfehlungen für glattstellende Hebesätze** für die Grundsteuer A und B mitgeteilt, Stichtag für die Empfehlungen war der 10. Mai
- **Ziel:** Reform für Bürger **aufkommensneutral** umsetzen.
- **Ergebnis:** Da sich die Messbeträge verändern, weichen bei allen Gemeinden die Hebesatzempfehlung von den aktuellen Hebesätzen ab.
 - Bei Mehrheit der Kommunen liegen die **Hebesatzempfehlungen unterhalb der derzeitigen Hebesätze**, da die Steuermessbeträge gestiegen sind.
- Die neue Grundsteuer fließt erstmals bei der Festsetzung des KFA 2026 in die Ermittlung der Steuerkraft der Kommunen ein.



5. Grundsteuerreform und KFA Maßnahmen – Anpassung der Nivellierungshebesätze

Anpassung der Nivellierungshebesätze in zwei Schritten

1. **Korrektur** der derzeit gültigen Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B **um denselben Faktor, um den sich die Grundsteuermessbeträge reformbedingt verändert** haben.

→ KFA 2026

Beispiel:

Die Steuermessbeträge bei der Grundsteuer B der kreisangehörigen Gemeinden sind durchschnittlich um ca. 15 Prozent gestiegen, deshalb wird der Nivellierungshebesatzes um 15 Prozent abgesenkt.

2. **Mittelfristig** erfolgt die (**fachlich angezeigte**)**Anpassung** der Nivellierungshebesätze auf den dann aktuell ermittelten **gewogenen Landesdurchschnitt**.

→ KFA 2028

5. Grundsteuerreform und KFA

Update – Aktualisierung der Hebesatzempfehlungen von 5. Juni

- Veröffentlichung aktualisierter Hebesatzempfehlungen zum Stichtag 30. Juni durch die OFD
- Durch nachträgliche Korrekturen sind die Steuermessbeträge der Grundsteuer B bei einigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden weniger stark angestiegen, als zum Stichtag 10. Mai angenommen.
- Damit verändern sich vereinzelt auch die Hebesatzempfehlungen zur aufkommensneutralen Umsetzung der Reform; die Hebesatzempfehlungen fallen höher aus.

→ Steigen die Steuermessbeträge bei den kreisangehörigen Gemeinden weniger stark, fällt auch die erforderliche Absenkung der Nivellierungshebesätze relativ geringer aus. Es ergeben sich damit ab dem KFA 2026 folgende Nivellierungshebesätze:

Nivellierungshebesätze	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Grundsteuer A	245 Prozent	328 Prozent
Grundsteuer B	320 Prozent	730 Prozent

5. Grundsteuerreform und KFA Auswirkungen auf die Kreisumlagegrundlagen

Die Grundsteuerreform wirkt zweifach auf die Kreisumlagegrundlagen:

- Erhöhung der Steuerkraft → Anstieg der Kreisumlagegrundlagen
- Verringerung der Schlüsselzuweisungen → Verringerung der Kreisumlagegrundlagen

Veränderungen der Kreisumlagegrundlagen sollen mit Anpassungen bei den Kreisumlagehebesätzen begegnet werden.

→ Es wird im Rahmen der Genehmigungsprüfung Aufgabe der Kommunalaufsicht über die Landkreise sein zu beachten, dass z. B. steigenden Kreisumlagegrundlagen grundsätzlich mit sinkenden Kreisumlagehebesätzen begegnet werden sollte.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juni 2024
3. Vortrag des MdI und des MWVW zu den jeweiligen Prüfaufträgen aus dem Koalitionsvertrag
4. Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA
5. Grundsteuerreform und KFA - Update

6. Verschiedenes

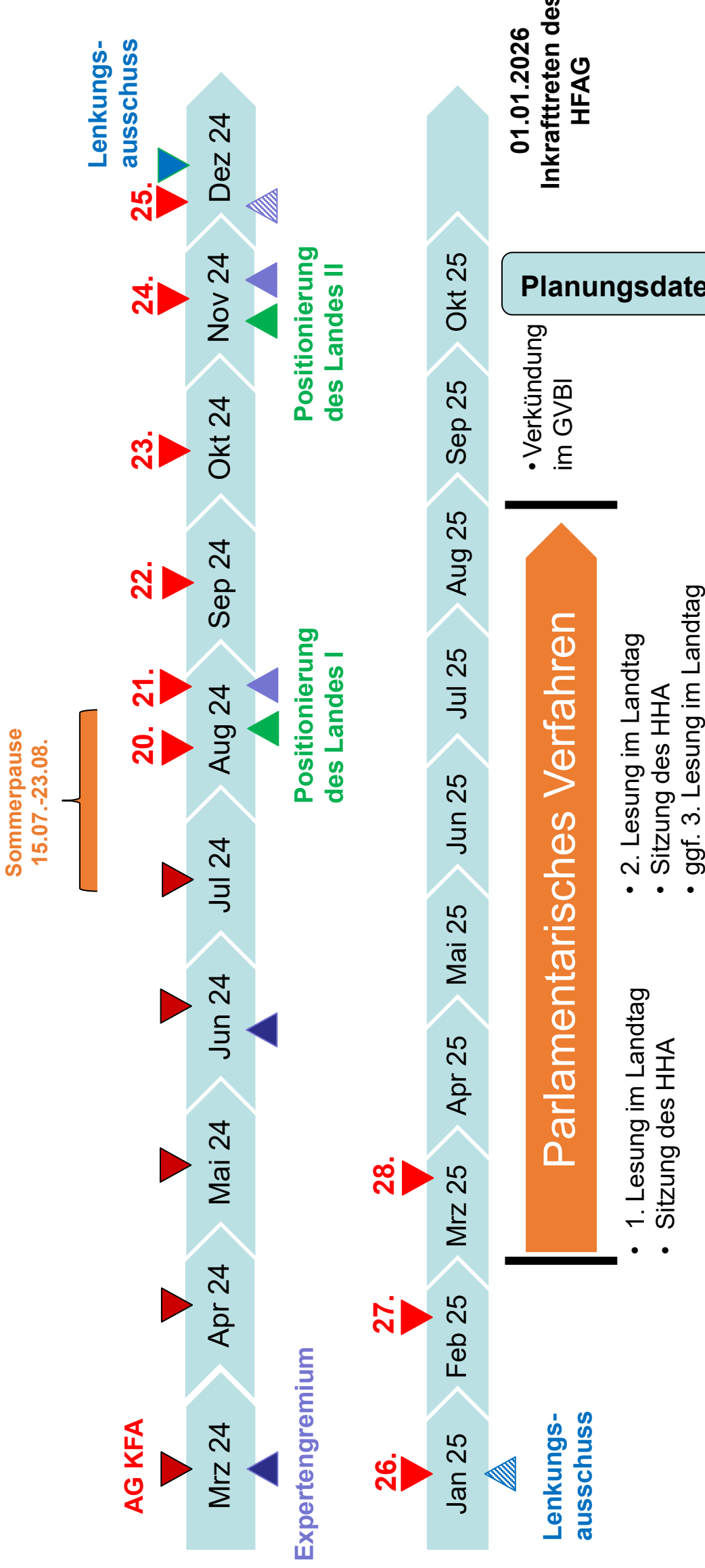
7. Verschiedenes

Nächste Termine

- 21. AG-Sitzung: 29. August 2024
- 22. AG-Sitzung: 26. September 2024

Evaluation des KFA

Zeitplan – Stand 29. Juli 2024



Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 13. August 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
 2. Kinder als Sonderbedarf im HFAG
 3. Einwohnerwachstum und -schrumpfung
 4. Siedlungsindex
 5. Regressionsanalysen
-

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

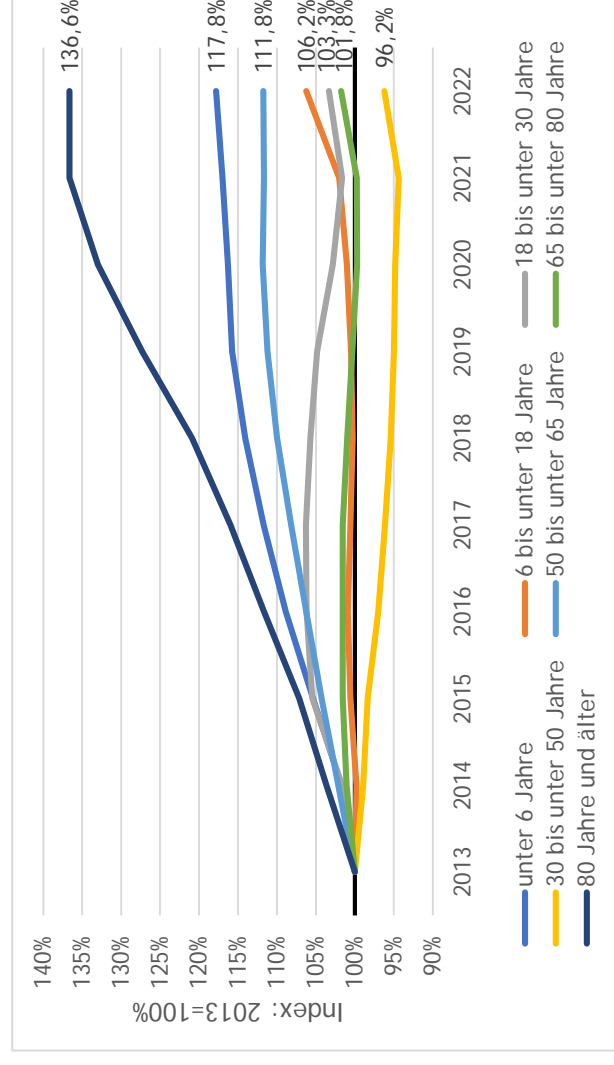
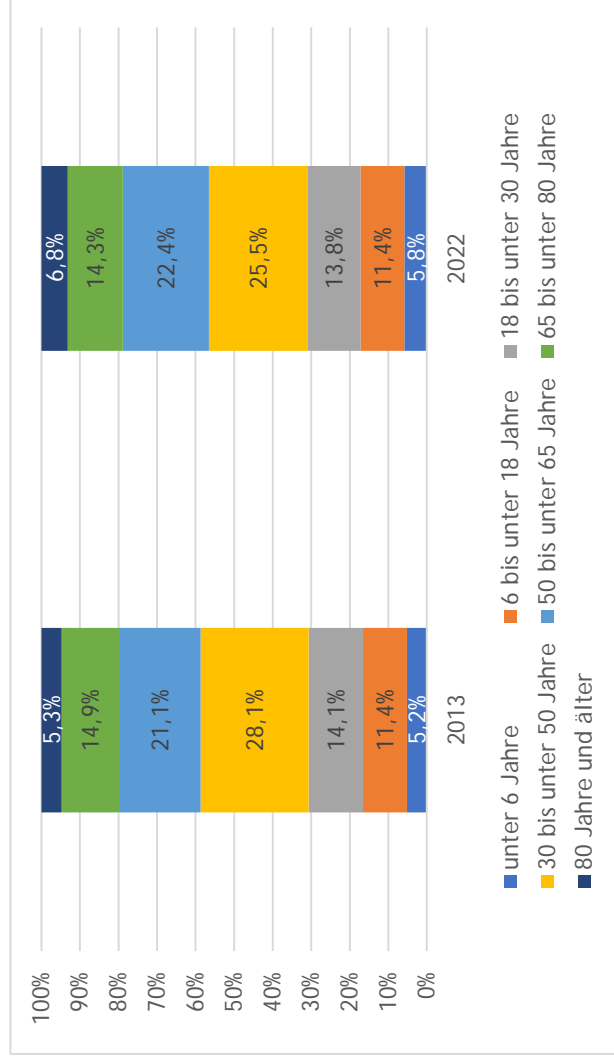
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
 - **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
 - **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
 - Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
 - **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
 - weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- momentan Fokus des Gutachtenprozesses*

– Gesamtbetrachtung des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. **Kinder als Sonderbedarf im HFAG**
 3. Einwohnerwachstum und -schrumpfung
 4. Siedlungsindex
 5. Regressionsanalysen
-

KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG ALTERSSTRUKTUR IN HESSEN ALLGEMEIN

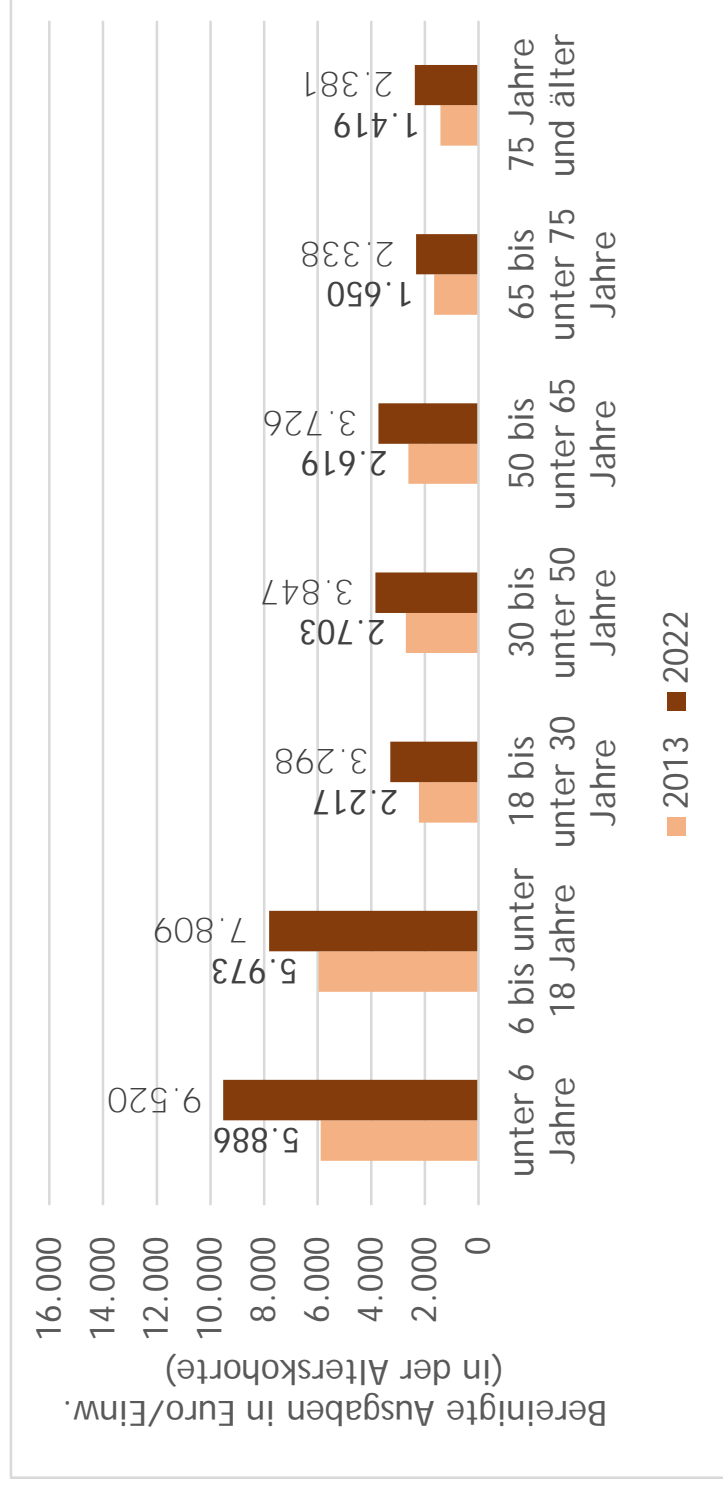


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

Beispiel kinder- und jugendbezogene Lasten - Auszahlungen

– Welche Altersklassen „kosten“ die Gemeinden und Gemeindeverbände am meisten?



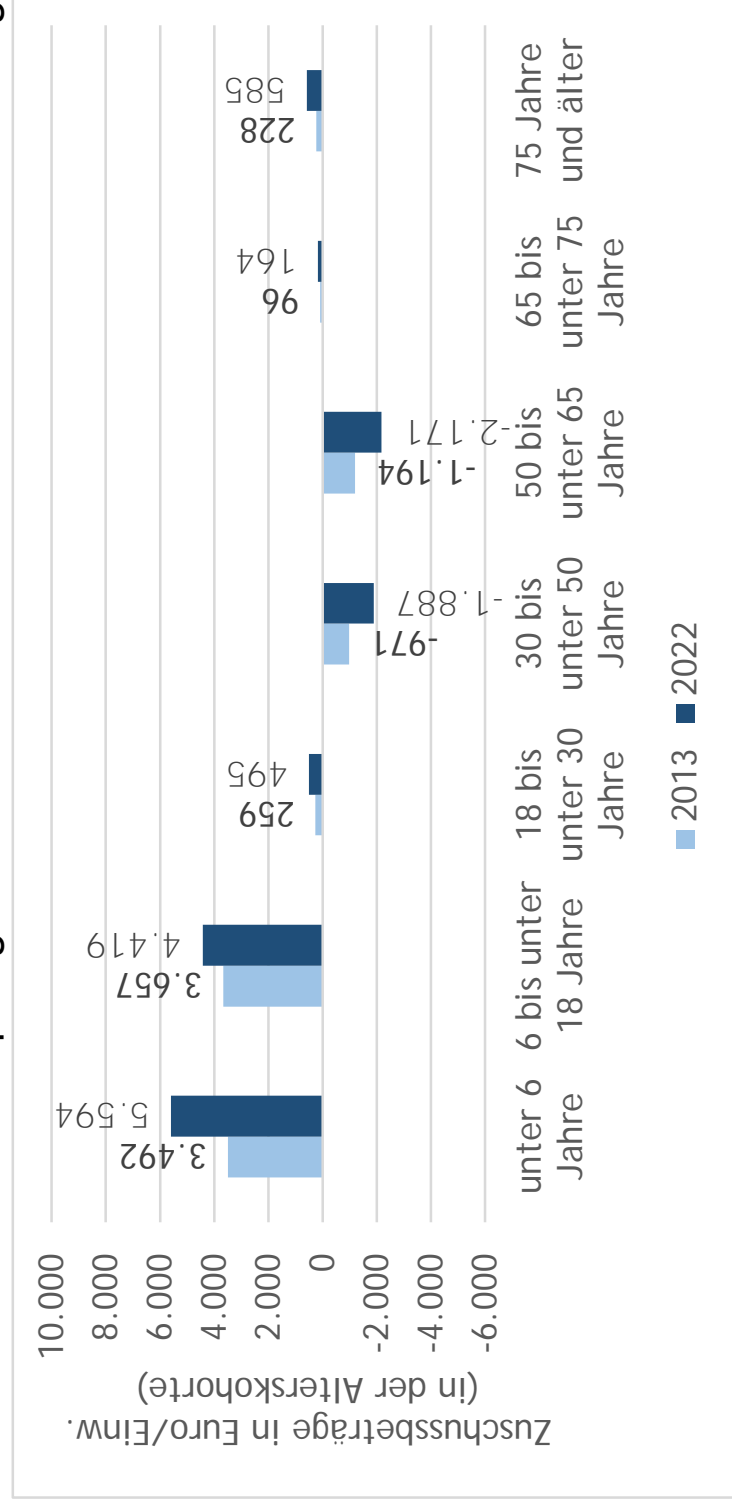
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG ALTERSSTRUKTURKOSTENPROFILE

rechnerische
Grundlage für die
Regressionen

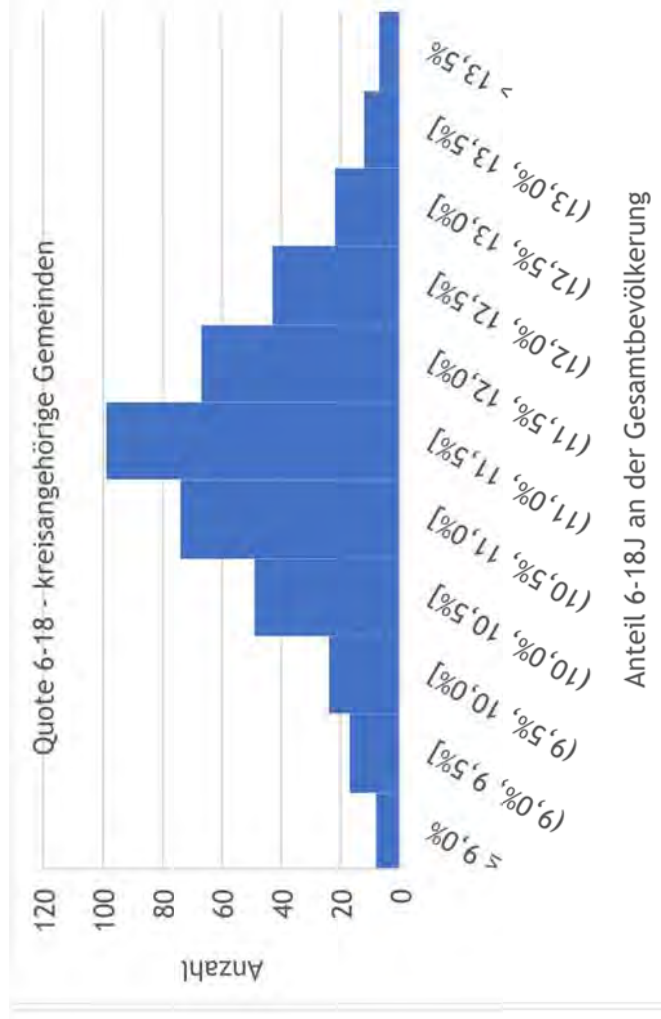
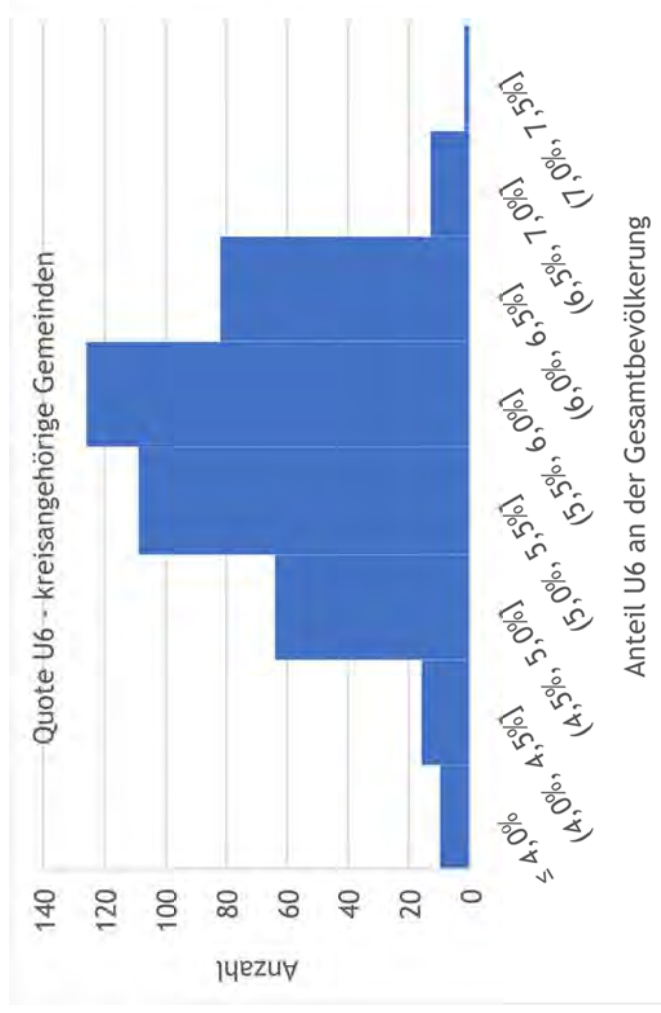
Beispiel kinder- und jugendbezogene Lasten - Zuschussbeträge

– Welche Altersklasse ist Nettoempfänger und welche Nettozahler kommunaler Leistungen?



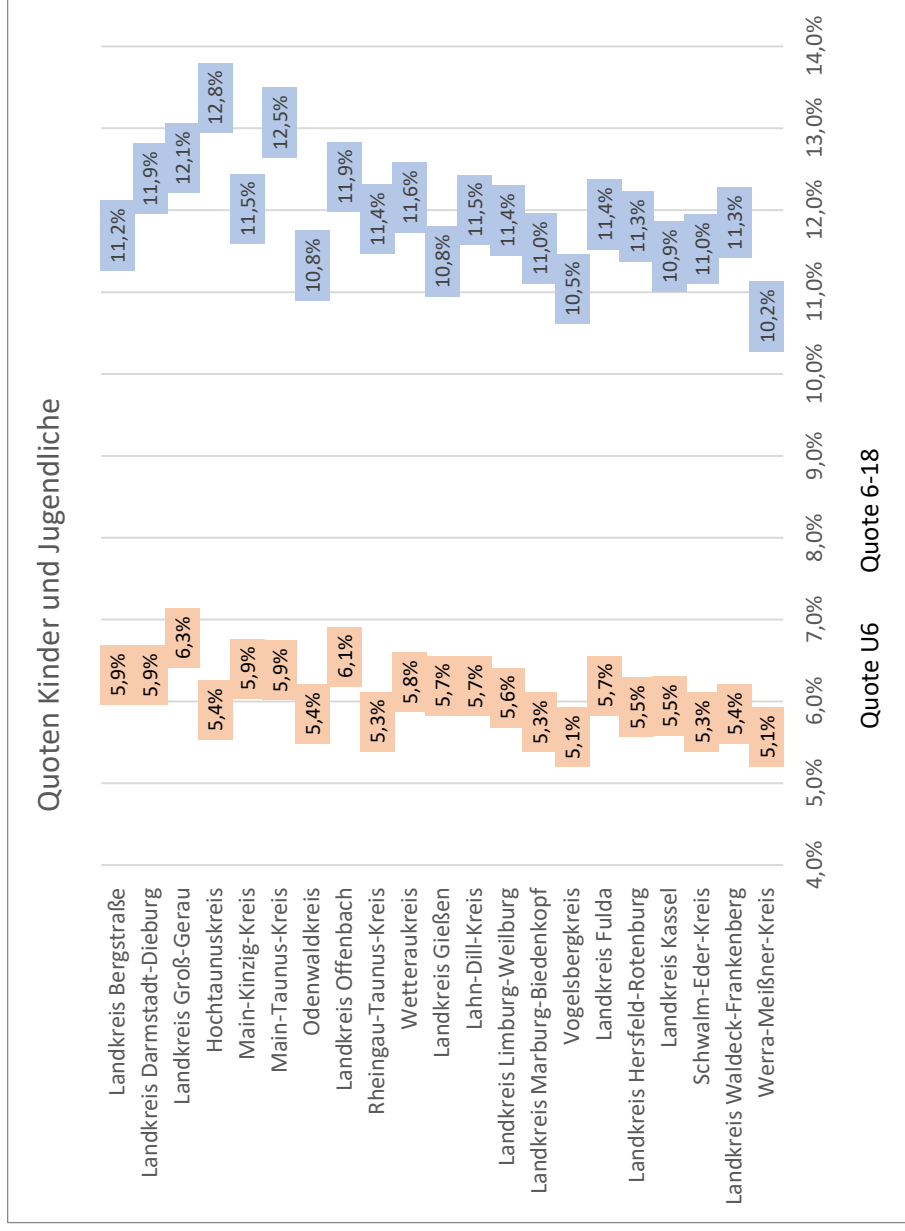
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG JUGENDQUOTEN IN HISTOGRAMMEN



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

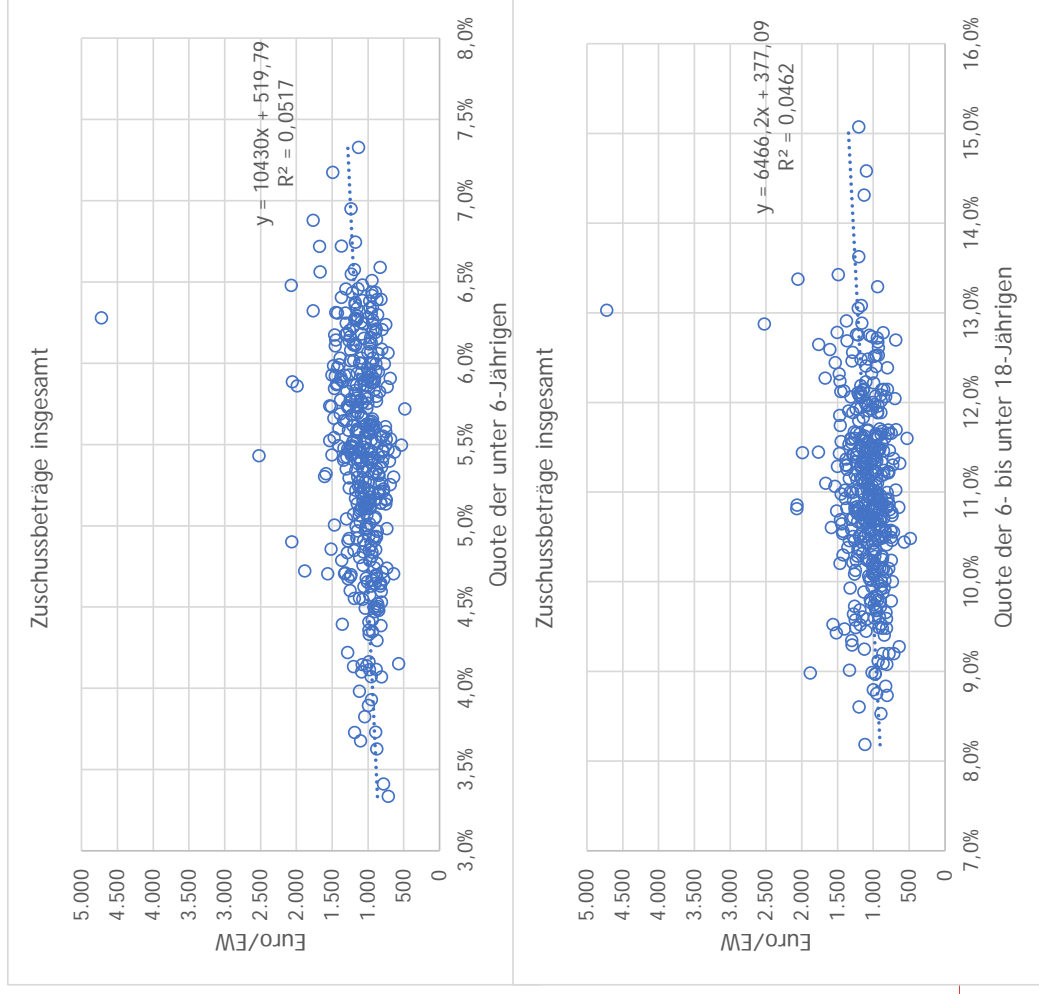
METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN QUOTEN KINDER UND JUGENDLICHE NACH LANDKREISEN



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG STREUDIAGRAMME – JUGENDQUOTEN VERSUS ZUSCHUSSBETRÄGE

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,
Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.



- mit „bloßem Auge“ bereits Zusammenhang zwischen Zuschussbeträgen und Quote der **unter 6-Jährigen** (oben) bzw. **6- bis 18-Jährigen** (unten) erkennbar
- statistisch positiver Zusammenhang (höhere Quote geht ceteris paribus mit höherem Zuschussbetrag/EW einher)

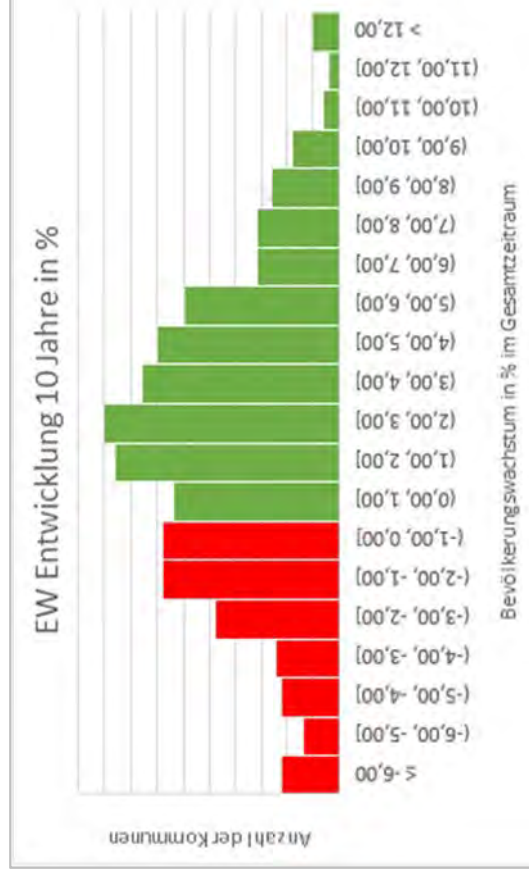
Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Kinder als Sonderbedarf im HFAG
 - 3. Einwohnerwachstum und -schrumpfung**
 4. Siedlungsindex
 5. Regressionsanalysen
-

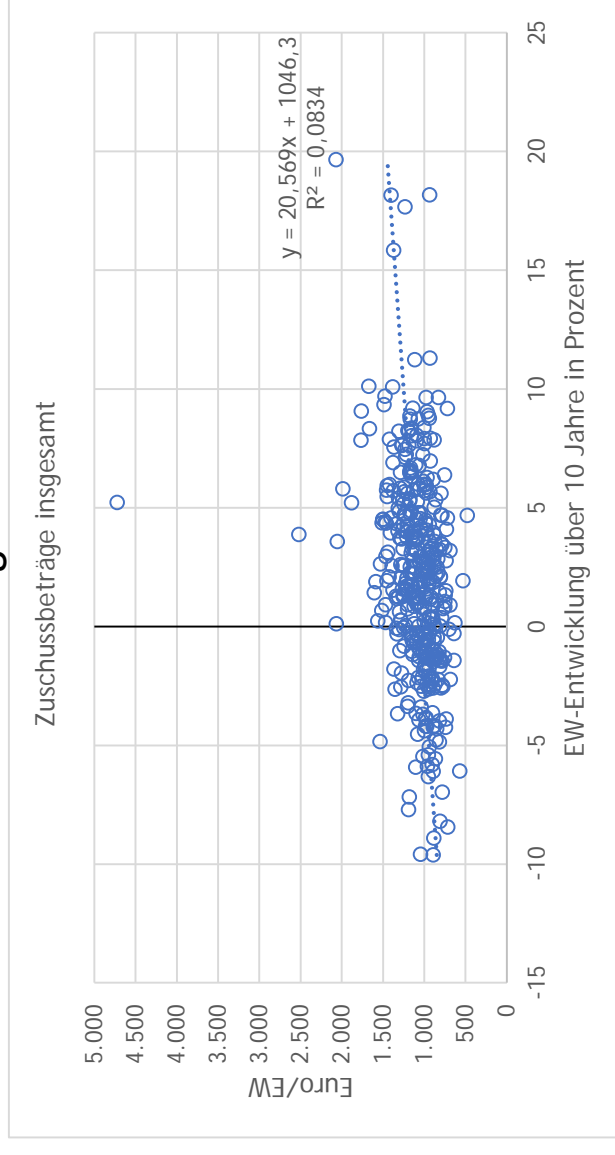
REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Demografieansatz für Schrumpfung oder Wachstum

68% der kommunalen Einheiten in Hessen sind in den letzten 10 Jahren gewachsen, 32% sind geschrumpft, davon die Hälfte um weniger als 2% im Gesamtzeitraum



Auch hier ist der positive Zusammenhang bereits bei der univariaten Darstellung erkennbar

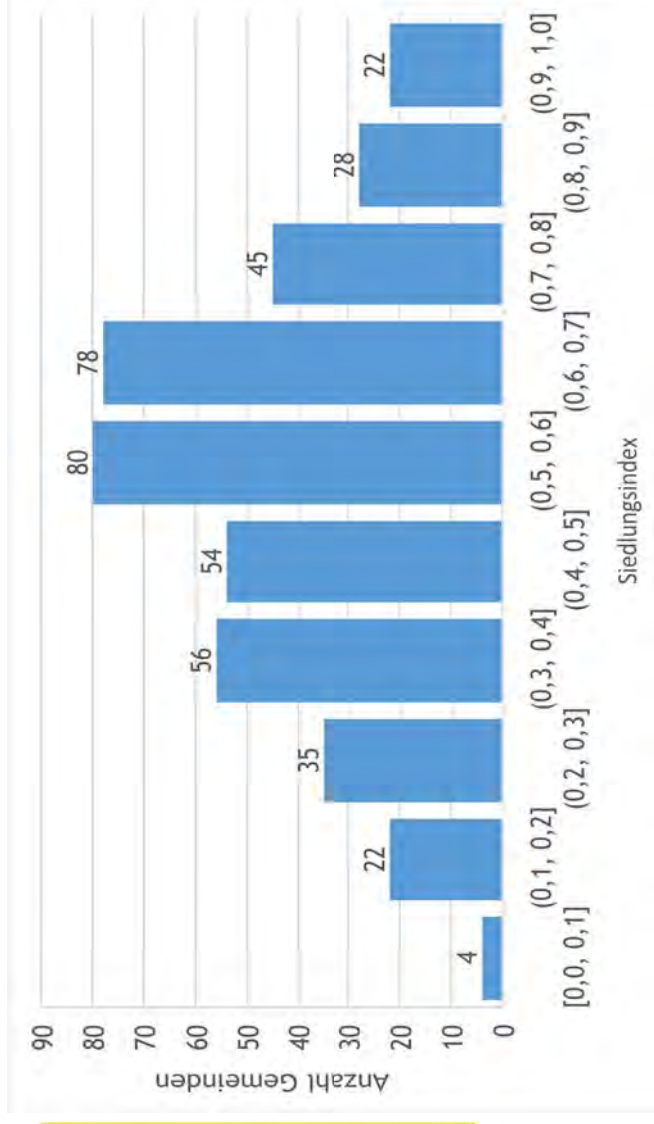
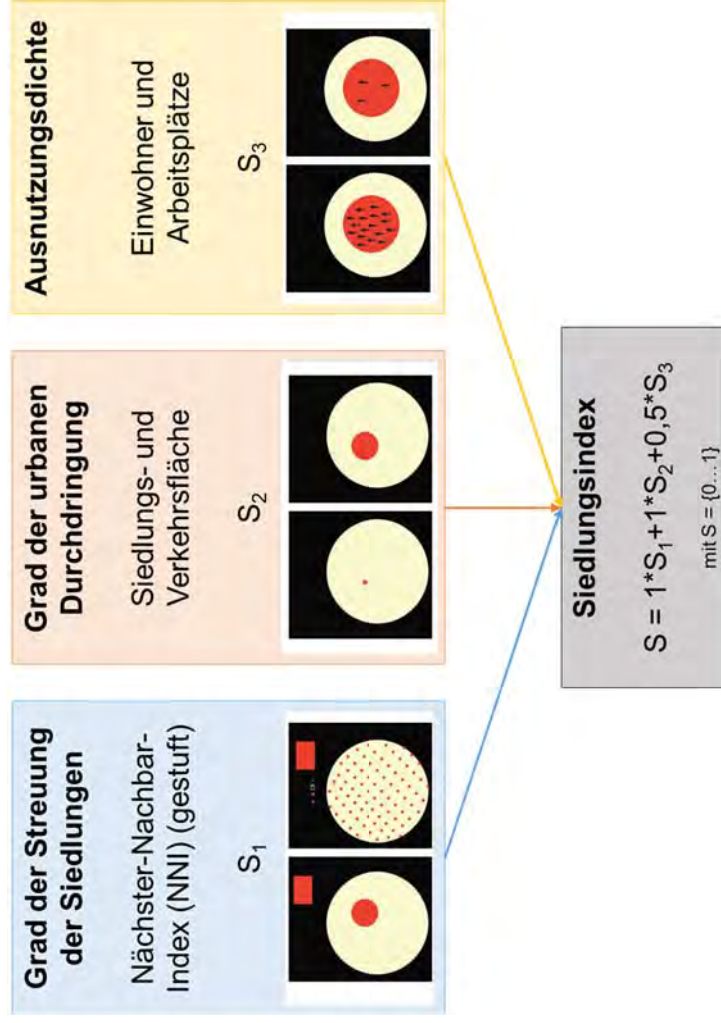


Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Kinder als Sonderbedarf im HFAG
 3. Einwohnerwachstum und -schrumpfung
 4. **Siedlungsindex**
 5. Regressionsanalysen
-

SIEDLUNGSINDEX



stark zentriert

stark zersiedelt

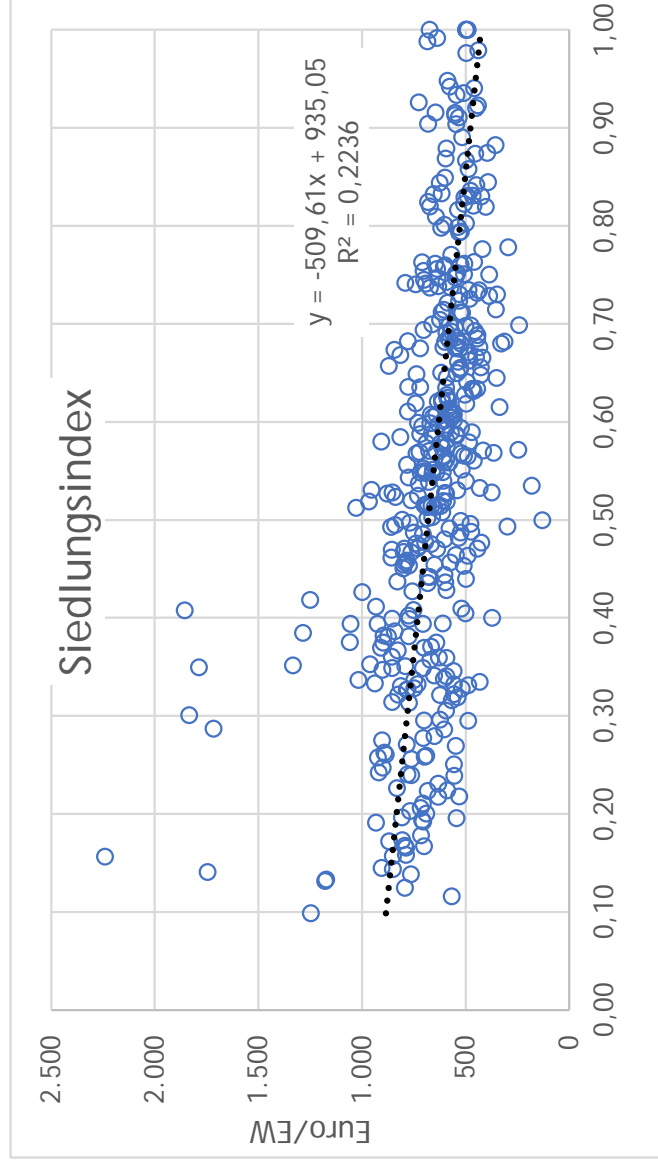
SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

- Fortgesetzte Prüfung der Verwendung als **Ergänzungsansatz** im Schlüsselzuweisungssystem
 - ✓ „Feintuning“
 - ✓ Interaktion mit Veredelung ländlicher Raum zu prüfen
- **Vorwegabzug/Besondere Finanzaufweisung** mit Fokus auf bestimmte Aufgabenbereiche
 - Dann müssten die daraus fließenden Zuweisungen bei der Überprüfung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden
- Ansatzpunkt für die Ausrichtung der Förderpolitik **außerhalb des FAG**

SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

– Zuschussbeträge in Abhängigkeit vom Siedlungsindex

Alle Aufgabenbereiche

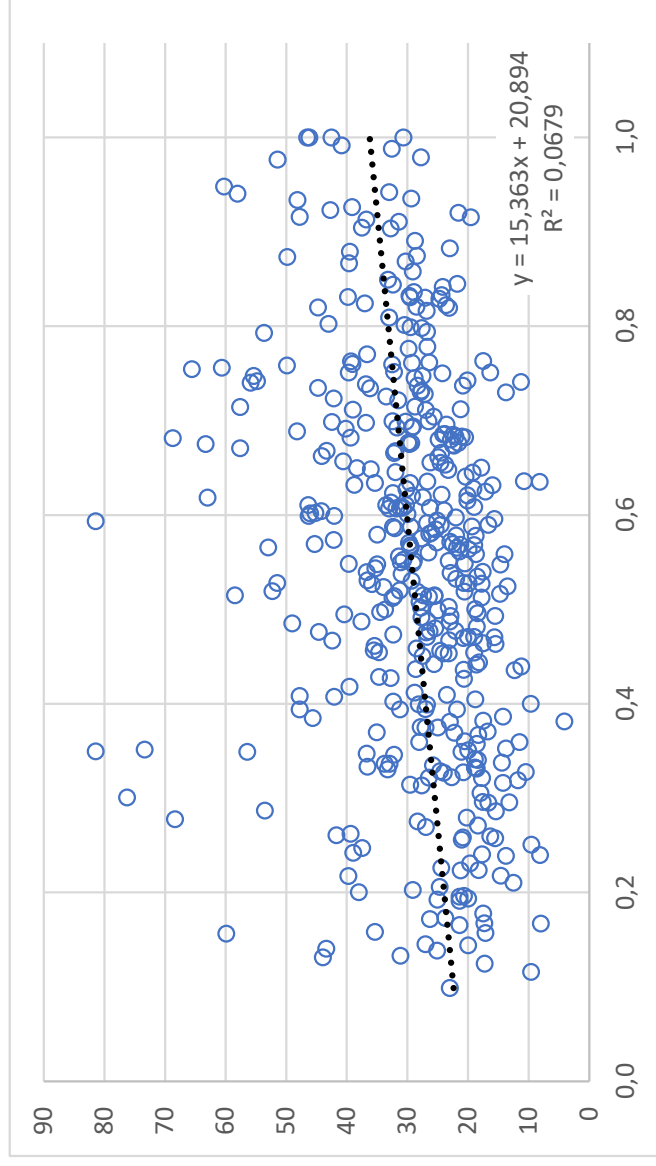


Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

— Zuschussbeträge in Abhängigkeit vom Siedlungsindex

P126 Brandschutz



- Nachvollziehbare finanzielle Mehrbedarfe von Kommunen mit hohem Siedlungsindex im Bereich Brandschutz (empirisch bestätigt)
- Kommunen mit S-Index 1 etwa 75% höher als mit Siedlungsindex 0.
- Adressiert jedoch eher Besondere Finanzzuweisung und weniger Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
 2. Kinder als Sonderbedarf im HFAG
 3. Einwohnerwachstum und -schrumpfung
 4. Siedlungsindex
 5. Regressionsanalysen
-

REGRESSIONSANALYSEN GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

– Gesamtüberprüfung für **kreisangehörige Gemeinden**

Erklärende Variablen (Ziel: Untersuchung des Einflusses auf Zuschussbeträge/EW)	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger (allgemeine Einwohneredelung)
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Ländlicher Raum	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion (Status)
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion (Ausstrahl- und Versorgungsfunktion)
Statistischer Faktor* Oberzentrum	Zentralörtliche Funktion (Status)
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Status der Sonderstatusstädte (nicht funktional)
<i>Steuereinnahmen je Einwohner</i>	<i>Selbstverstärkungseffekt (technische Kontrollvariable)</i>

REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

- Ausschnitt aus dem Gesamtmodell (noch ohne Zentrale Orte/Sonderstatusstädte)
- allgemein hoher Erklärungsgehalt des Modells ($R^2 = 0,76$) und Gesamtsignifikanz (F-Test)
 - **insgesamt sehr gute Grundlage für tiefere Befassung**
- Weiteres Vorgehen: Modifikationen am Datensatz
 - Ausschluss von Extremwerten (Ausreißer mit besonders hohen Zuschussbeträgen/EW)
 - Ausschluss nicht-signifikanter Variablen

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Basismodell Regressionskoeffizient
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	210,341
Einwohnerzahl (logarithmiert)	22,812*
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	3,974*
Quote unter 6-Jähriger	1,937
Quote 6- bis 18-Jähriger	2,750
Quote über 65-Jähriger	8,084**
Siedlungsindex	-92,025*
Statistischer Faktor* Ländlicher Raum	-27,174

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Basismodell Regressionskoeff fizient	Finalmodell Version 1	Finalmodell Version 2	Finalmodell Version 3
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	210,341	223,061*	260,716*	169,985
Einwohnerzahl (logarithmiert)	22,812*			
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	3,974*	5,638***	6,137***	8,887***
Quote unter 6-Jähriger	1,937	19,357	16,828	26,032*
Quote 6- bis 18-Jähriger	2,750			
Quote über 65-Jähriger	8,084**	9,474***	8,308**	10,030***
Siedlungsindex	-92,025*			
Statistischer Faktor* Ländlicher Raum	-27,174			

- Veredelungsansatz für **Einwohnerwachstum** empirisch bestätigt
- Veredelungsansatz für **Kinder U6** empirisch bestätigt
- **U65-Faktor** lediglich als Rechenfaktor
- **Siedlungsindex/** ländlicher Raum empirisch nicht bestätigt

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer:

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)

Spätsommer/Herbst:

- **Thematik des vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Arbeits- und Zeitplan KFA Evaluation

Stand: 15. August 2024

Monat	Gremium	Datum
März 2024 bis Juli 2024	15. – 19. Sitzung AG KFA 5. und 6. Sitzung Expertengremium	
August 2024	20. Sitzung AG KFA 21. Sitzung AG KFA 7. Sitzung Expertengremium	13.08.2024, 14- 16 Uhr 29.08.2024, 10- 12 Uhr 30.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024	22. Sitzung AG KFA	26.09.2024, 10- 12 Uhr
Oktober 2024	23. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	24. Sitzung AG KFA 8. Sitzung Expertengremium	21.11.2024, 10- 12 Uhr 27.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024	Lenkungsausschuss 25. Sitzung AG KFA	tba 12.12.2024, 10- 12 Uhr
Januar 2025	Lenkungsausschuss 26. Sitzung AG KFA	tba 16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	27. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	28. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

NEU

NEU

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

21. Sitzung der Arbeitsgruppe am 26. September 2024

Kai Klumpp (i.V.)

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024
3. Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachterteam Uni Leipzig)
4. Information zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I
5. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024**
3. Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachtertteam Uni Leipzig)
4. Information zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I
5. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024
3. **Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachterteam Uni Leipzig)**
4. Information zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I
5. Verschiedenes

3. Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung

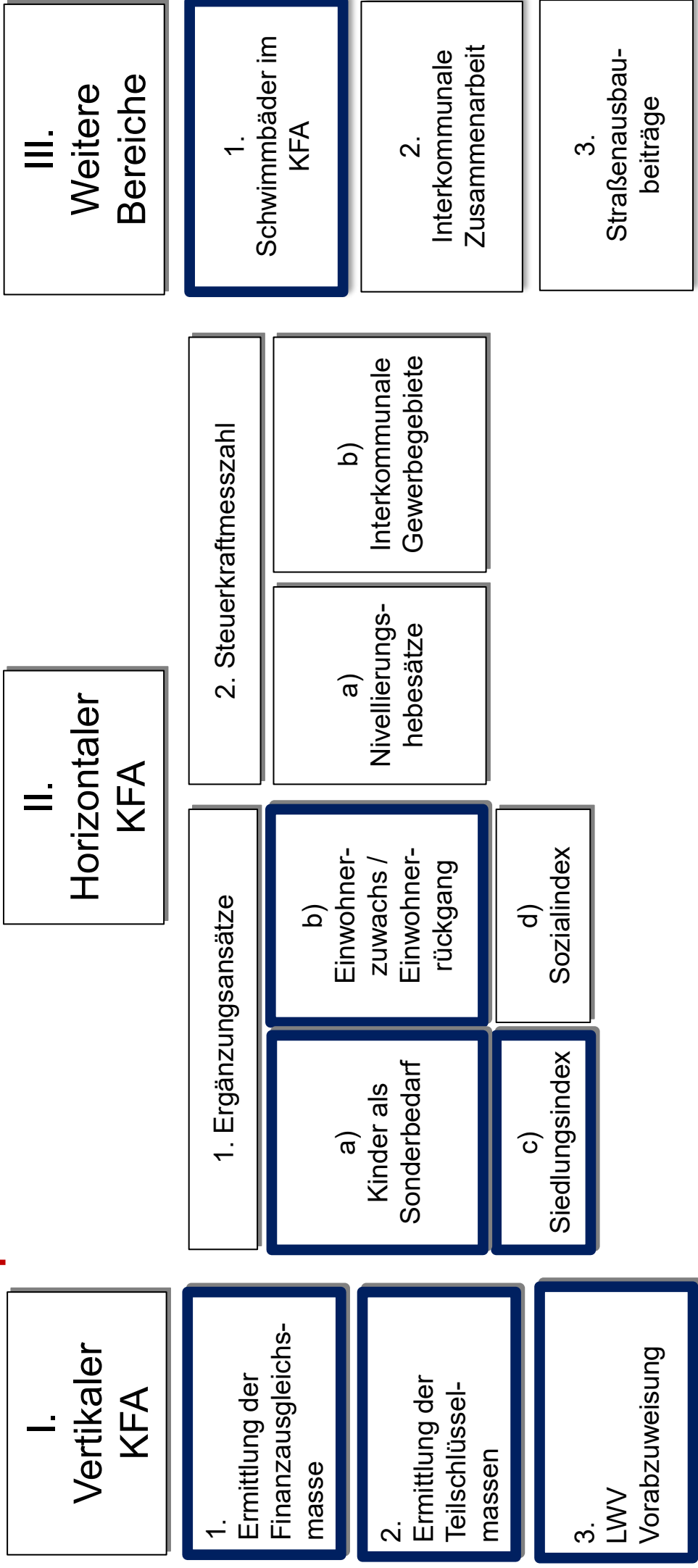
[Präsentation der Gutachter]

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024
3. Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachterteam Uni Leipzig)
4. **Information zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I**
5. Verschiedenes

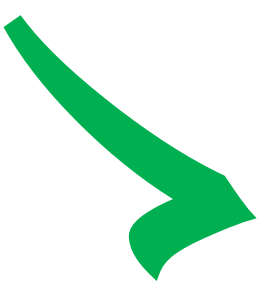
4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Themenschwerpunkte



4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA – Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

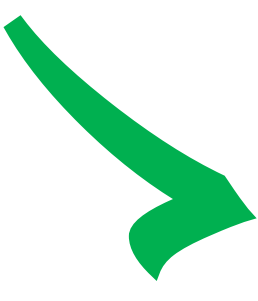


Positionierung der Landesregierung:

- Ermittlung der FAG-Masse: **Fester Anteil am Steuerverbund**
- **Spitzabrechnung**
- **Bedarfsermittlung** zur Sicherstellung der Mindestausstattung (Ist-Zahlen)
- **Fortlaufende Beobachtung** der Haushalts- und Finanzlage der Kommunen
- Darstellung der Ergebnisse im jährlichen **Gemeindefinanzbericht**
- **Anpassung des KFA** bei Bedarf

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA - Bestimmung der Teilschlüsselmassen

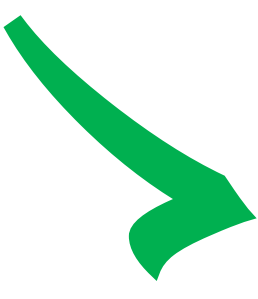


Positionierung der Landesregierung:

- Die Herleitung der Teilschlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erfolgt auch künftig anhand von **festen Quoten**.
- Die Quoten orientieren sich an den **Bedarfsrelationen**, die im Gemeindefinanzbericht ausgewiesen werden.
- Die Quoten werden **im HFAG festgelegt**.

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA – Vorabzuweisung an den LWV

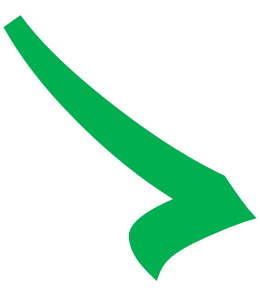


Positionierung der Landesregierung:

- Die Vorabzuweisung wird für das Ausgleichsjahr 2025 auf **175 Mio. Euro** festgeschrieben.
- Die regelhafte **Erhöhung** wird **nicht fortgesetzt**.
- Eine **anlassbezogene Erhöhung** kommt in Betracht.

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Kinder



Positionierung der Landesregierung:

- Einführung eines Ergänzungsansatzes für Kinder wird bestätigt.
- Relevante Altersklasse: Untersechsjährige.

Offene Prüfpunkte:

- Ansatz der Anzahl der Untersechsjährigen einer Kommune laut amtlicher Bevölkerungsstatistik oder anhand der genehmigten und tatsächlich vorhandenen Kinderbetreuungsplätze?
 - Einschätzung der KSpV?
- Konkrete Ausgestaltung des Veredelungsfaktors des Ergänzungsansatzes.



Klärungsbedarf

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang

Positionierung der Landesregierung:

- Offen.
 - Tendenz zum Verzicht auf die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Einwohnerzuwachs bei gleichzeitiger Abschaffung des Ergänzungsansatzes für Einwohnerrückgang



Offene Prüfpunkte:

- Halten die KSpV jegliche Form eines Demografieansatzes – für Einwohnerrückgang und Einwohnerzuwachs – für entbehrlich?
- Sehen die KSpV Bedarf für die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Einwohnerzuwachs?

Klärungsbedarf

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum auf Basis des Siedlungsindex

Positionierung der Landesregierung:

- Beibehaltung eines Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum.
- Verwendung des Siedlungsindex als Kriterium für einen Ergänzungsansatz

Offene Prüfpunkte:

- Gleitender Rahmen statt starrer Grenze ($\geq 0,5$)?
- Höhe des Veredelungsfaktors



Klärungsbedarf

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA

Positionierung der Landesregierung

- Offen; kein einheitliches Meinungsbild.
- Einigkeit im Hinblick auf eine möglichst bürokratiearme Umsetzung.

Offene Prüfpunkte:

- Wie ist die Tendenz der KSpV?
- Ob?
- Wie?



Klärungsbedarf

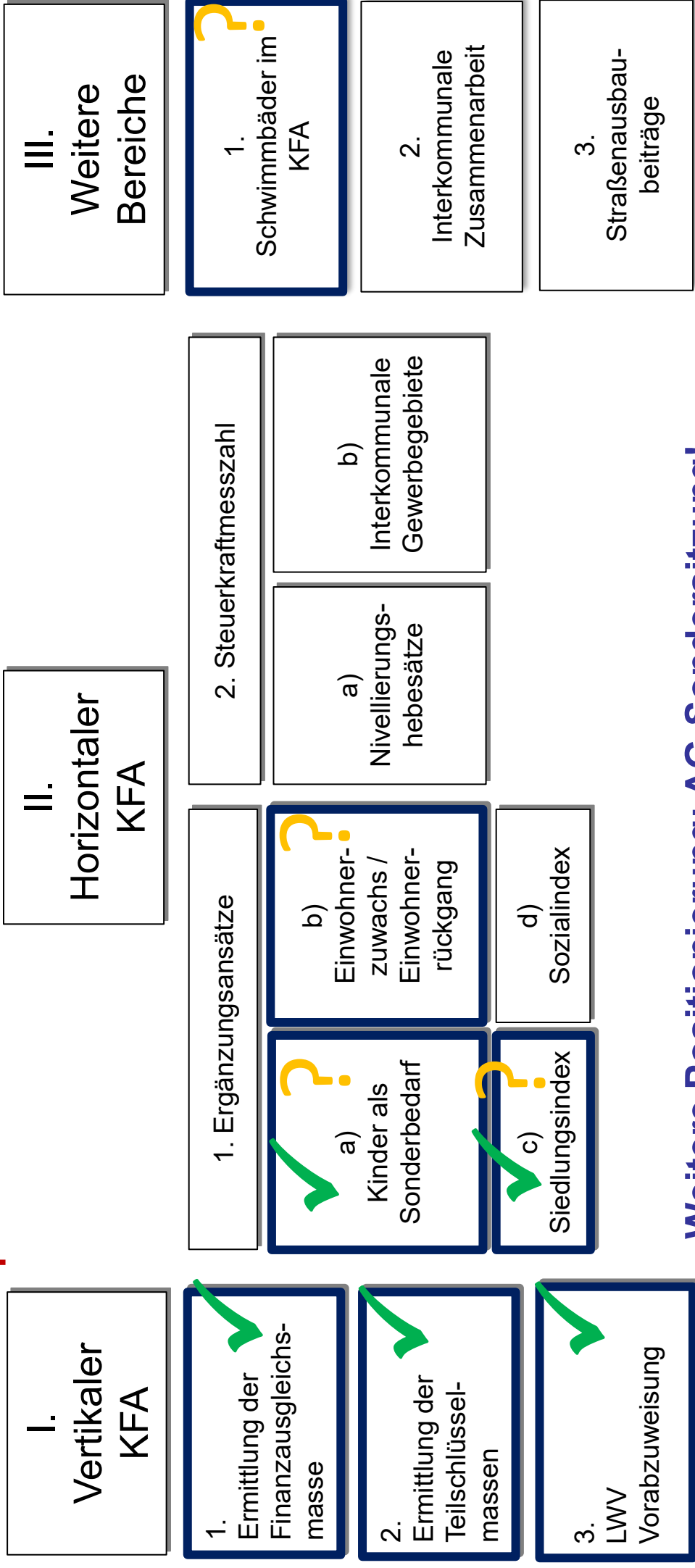
4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Themen, zu denen noch keine vertiefte Befassung erfolgt ist

- Ergänzungsansatz für Soziallasten
- Nivellierungshebesätze
- Berücksichtigung von Interkommunalen Gewerbegebieten
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit
- Berücksichtigung von Straßenausbaubeiträgen

4. Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I

Themenschwerpunkte

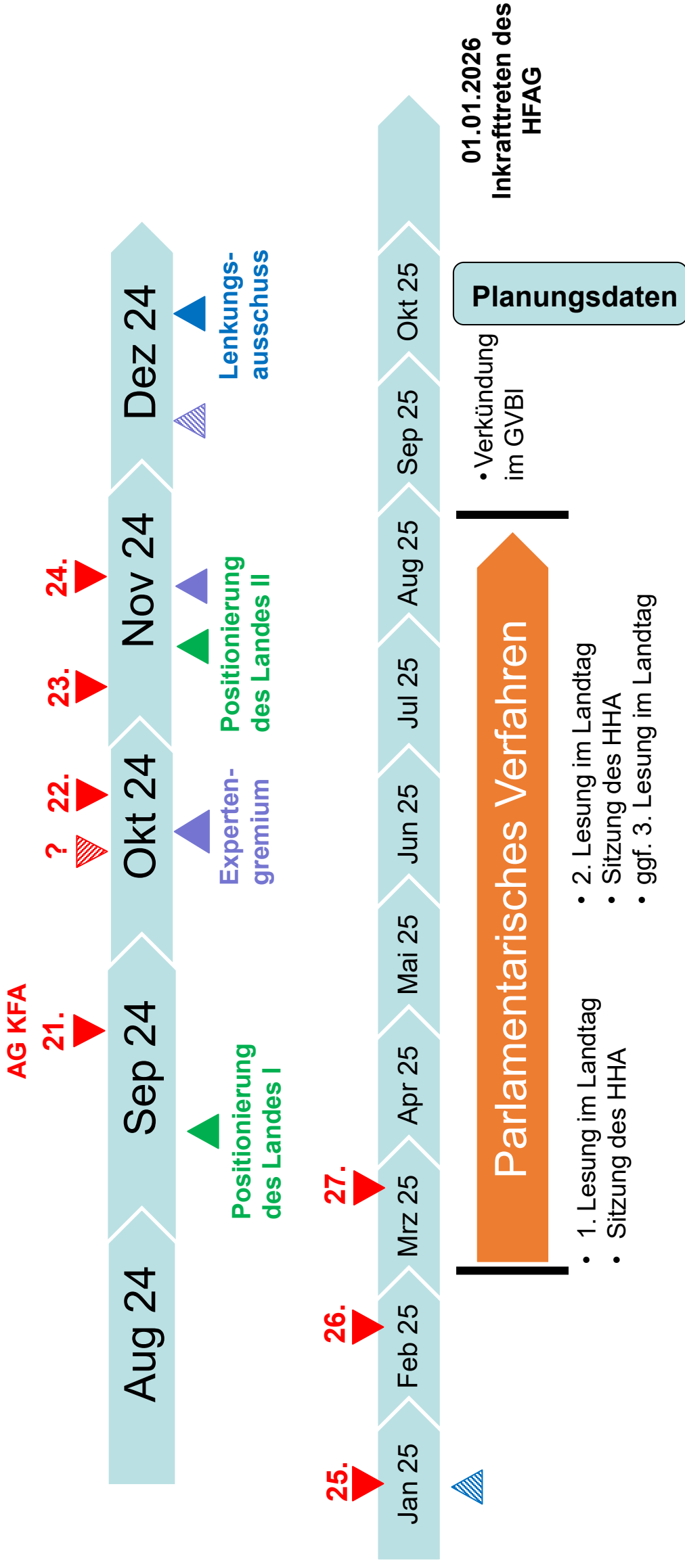


Weitere Positionierung: AG-Sondersitzung!

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024
3. Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachterteam Uni Leipzig)
4. Information zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I
5. **Verschiedenes**

5. Verschiedenes Zeitplan – Stand 26. September 2024



5. Verschiedenes

Sitzung des Lenkungsausschusses

- Terminvorschlag: 19. Dezember von 11.30 – 13:30 Uhr

5. Verschiedenes

Informationsveranstaltung zur Grundsteuerreform

- Gemeinsame Sprachregelung liegt vor.
- Gibt es weiteren Bedarf für eine Informationsveranstaltung zur Grundsteuerreform für die Kommunen?

5. Verschiedenes

Bericht zur 10. VO zur Änderung der GemFinRefG-AV HE

5. Verschiedenes **Fördermittelkommission**

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 26. September 2024

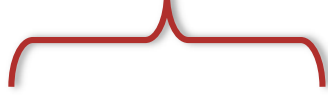
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Mittelzentren und Verflechtungsbereiche
4. Sozialindex
5. Regressionsanalysen
6. Veredelungsfaktoren

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- „horizontale“ Begutachtungsteile
- Kinder als Sonderbedarf im KFA
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“
- **Ergebnisse der Regressionsanalysen**
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG



heute Fokus zu diesen Themen

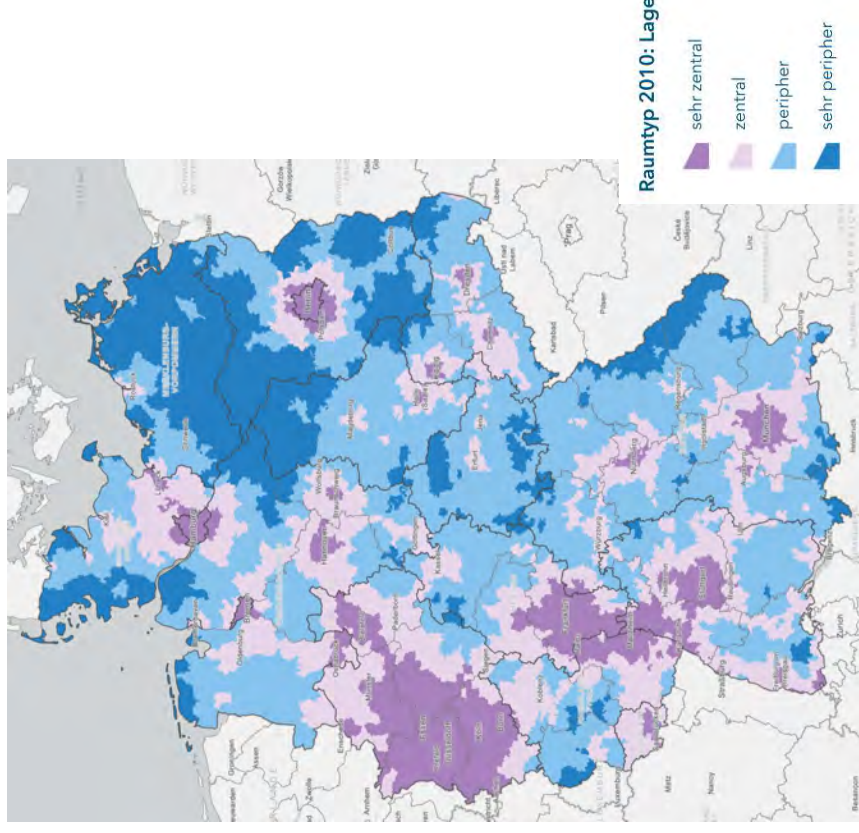
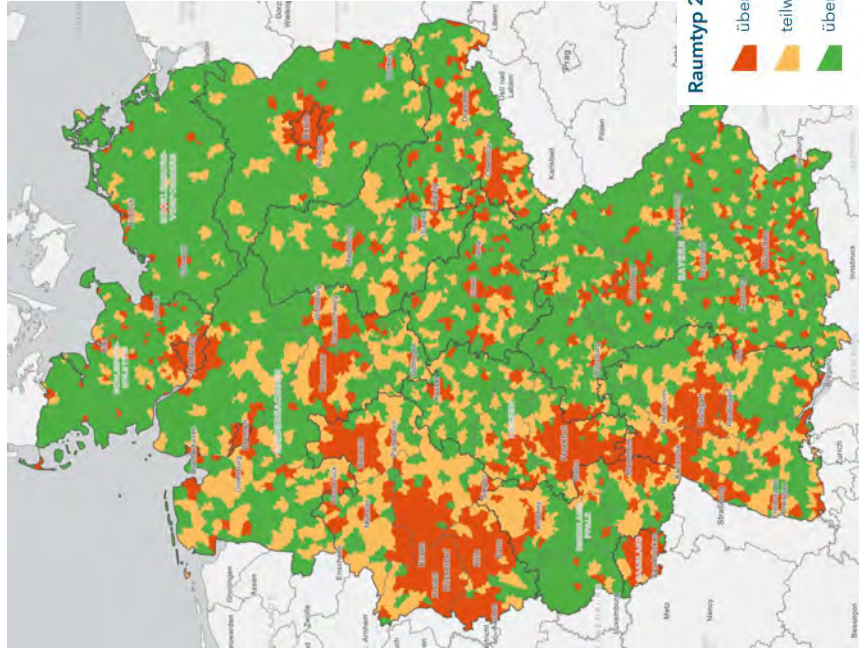
- „vertikale“ Begutachtungsteile
- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. **Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)**
3. Mittelzentren und Verflechtungsbereiche
4. Sozialindex
5. Regressionsanalysen
6. Veredelungsfaktoren

SIEDLUNGSINDEX UND LÄNDLICHE RÄUME UPDATE

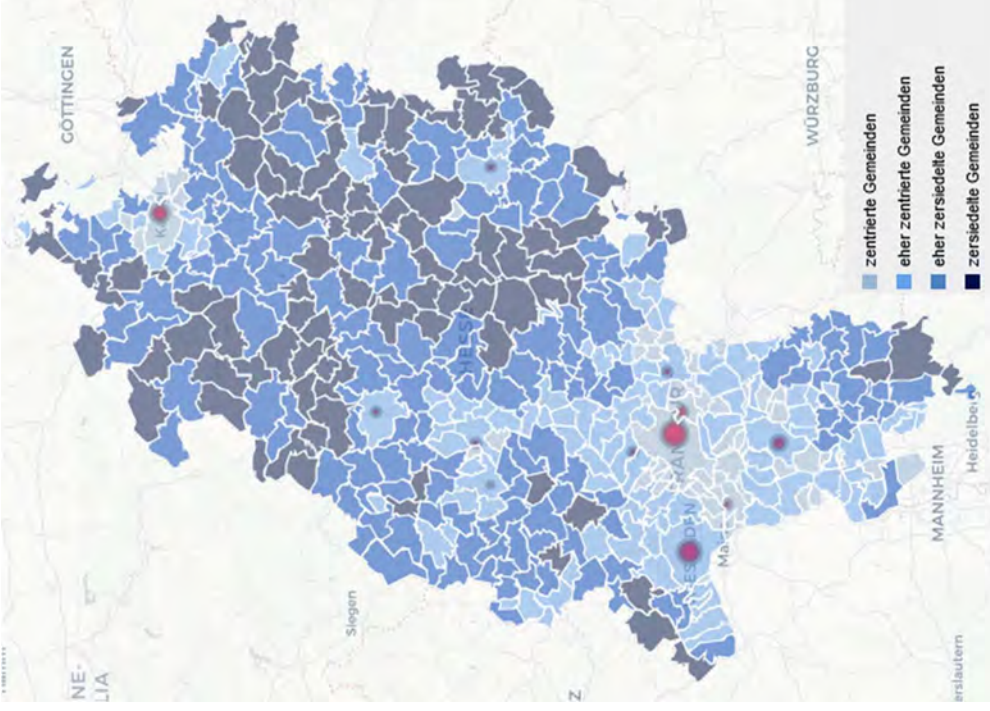
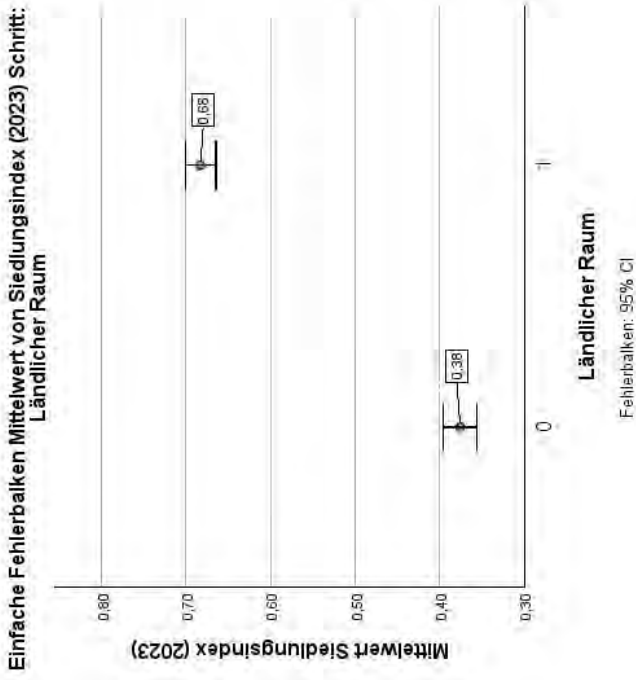
„Ländlichkeit“ ist relativ – im Bundesmaßstab ist Hessen stark urban geprägt



Quelle: Raumbeobachtung des BBSR

SIEDLUNGSINDEX
AKTUELLE WERTE

- **Starke Interaktion des Siedlungsindex mit dem Dummy für den ländlichen Raum (Korrelation: 0,744)**

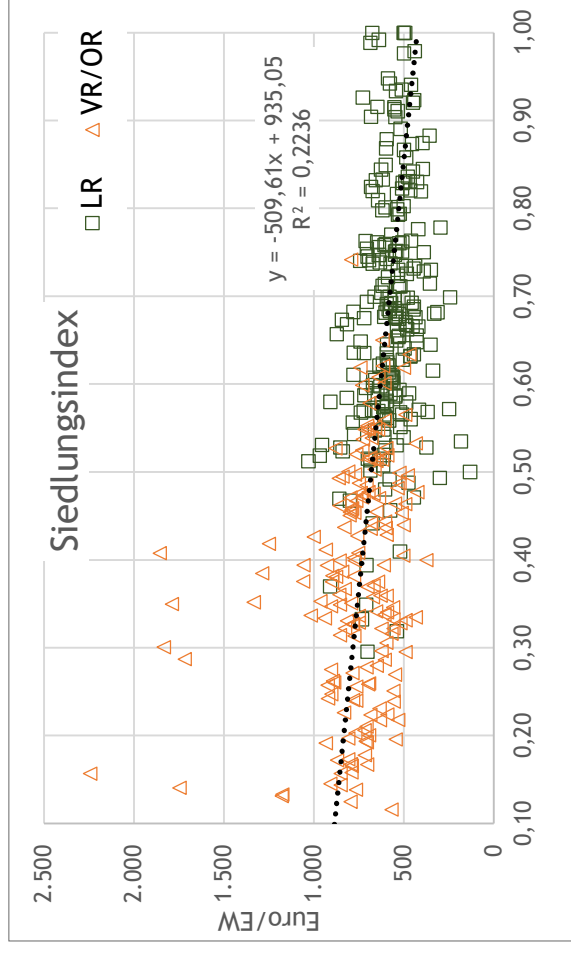
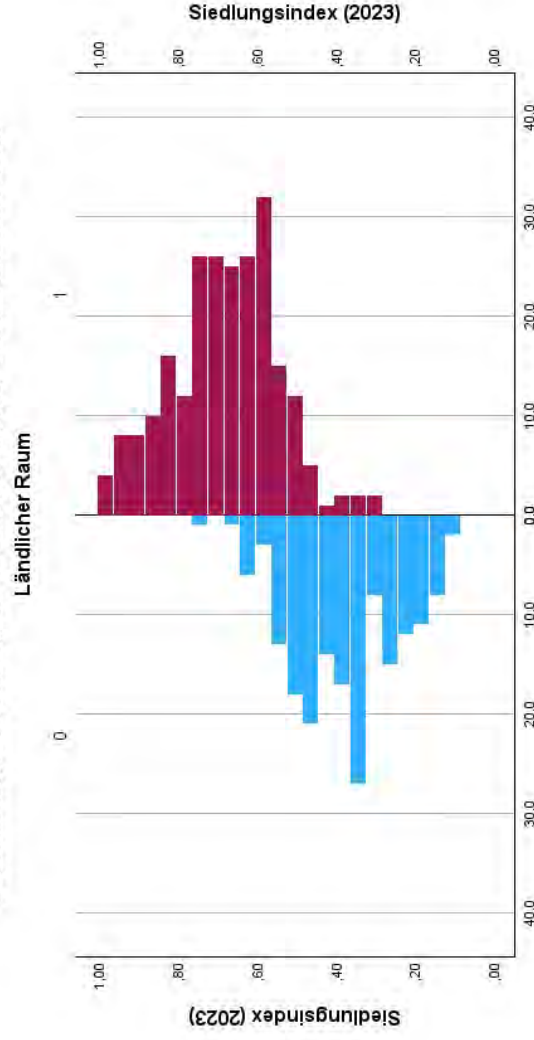


Quelle: Kommunalmonitor der ÜPK

SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

- Fortgesetzte Prüfung der Verwendung als **Ergänzungsansatz** im Schlüsselzuweisungssystem

Populationspyramide Häufigkeit Siedlungsindex (2023) Schritt: Ländlicher Raum



Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

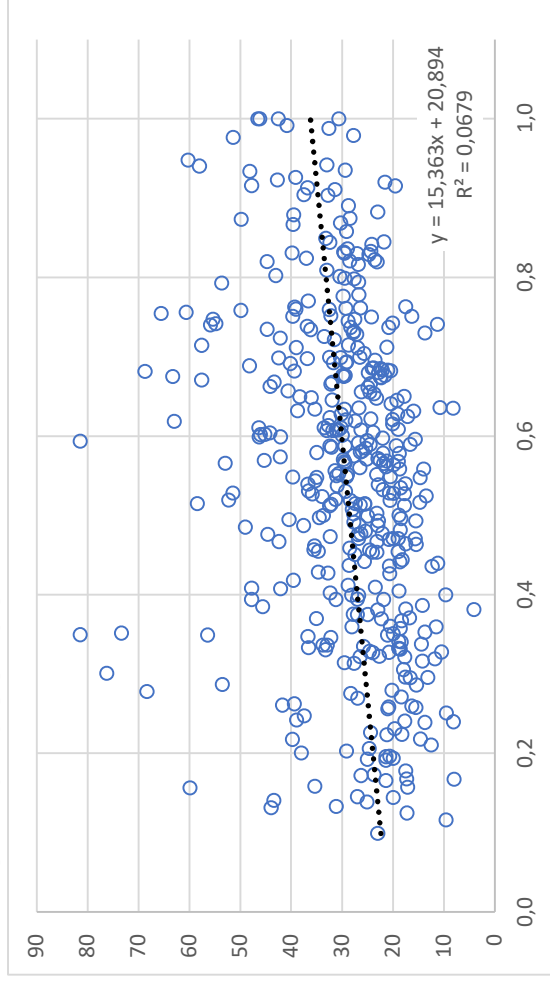
SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

Zuschussbeträge in Abhängigkeit vom Siedlungsindex

Nachvollziehbare finanzielle Mehrbedarfe von Kommunen mit hohem Siedlungsindex im Bereich Brandschutz (empirisch bestätigt und auch mit wirksamem Hebel), siehe links

Nicht jedoch für übrige Aufgabenbereiche (siehe rechts)

P126 Brandschutz



Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabellle 11: Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden nach einzelnen Aufgabenbereichen

P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²	P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²
P1	Zentrale Verwaltung	327,46	-24,45	0,003	P111	Verwaltungssteuerung und -service	26,25	-30,15	0,004
P2	Schule und Kultur	48,81	-57,73	0,092	P121	Statistik und Wahlen	2,65	-0,23	0,000
P3	Soziales und Jugend	376,18	-255,76	0,283	P122	Ordnungsangelegenheiten	41,88	-20,00	0,056
P4	Gesundheit und Sport	35,69	-22,42	0,019	P126	Brandschutz	20,67	15,36	0,068
P5	Gestaltung Umwelt	140,29	-198,15	0,115	P127	Rettungsdienst	0,11	-0,07	0,001
P6	Zentrale Finanzleistungen	-1181,00	311,1	0,085	P128	Katastrophenschutz	0,90	-0,76	0,015
P81	Innere Verwaltung	261,25	30,15	0,004	P212	Grundschulen	7,69	-10,62	0,035
P82	Sicherheit und Ordnung	66,21	-5,71	0,003	P213	Hauptschulen	0,00	0,00	0,000
P83	Schultrafugaufgaben	15,88	-21,84	0,030	P214	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0,13	-0,14	0,002
P84	Kultur und Wissenschaft	32,93	-35,88	0,161	P214	Hauptschulen	0,00	0,00	#DIV/0!
P85	Soziale Leistungen	32,94	-37,93	0,156	P215	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	0,24	0,32	0,005
P86	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	343,24	-277,83	0,266	P216	Realschulen	0,19	-0,24	0,003
P87	Gesundheitsdienste	0,70	-2,05	0,000	P217	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0,65	-0,07	0,006
P88	Sportförderung	35,00	-20,37	0,034	P218	Gymnasien, Kollegs Gesamtschulen	2,68	3,06	0,023
P89	Raum-, Planung Entwicklung, Geoinformatik	23,27	-22,04	0,059	P221	Sonderschulen	0,77	-1,08	0,017
P810	Bauen und Wohnen	23,92	-6,73	0,002	P231	Berufliche Schulen	0,69	-0,89	0,006
P811	Ver- und Entsorgung	-39,03	129,52	0,114	P241	Schülerbeförderung	0,91	1,24	0,021
P812	Verkehrsmitteln und -anlagen, ÖPNV	81,15	34,48	0,050	P242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,69	-0,53	0,008
P813	Natur- und Landschaftspflege	31,23	-37,99	0,059	P243	Sonstige schulische Aufgaben	1,24	-1,64	0,014
P814	Umweltschutz	3,26	-3,92	0,084	P251	Wissenschaft und Forschung	0,56	-0,05	0,000
P815	Wirtschaft und Tourismus	16,49	36,52	0,024	P252	Nichtwissenschaftliche Museen Sammlungen	3,51	-3,27	0,027
P816	Allgemeine Finanzwirtschaft	-1181,00	511,1	0,085	P253	Zoologische und Botanische Gärten	0,26	0,57	0,006
P11	Innere Verwaltung	261,25	30,15	0,004	P261	Theater	3,01	-3,83	0,015
P12	Sicherheit und Ordnung	66,21	-5,71	0,003	P262	Musikpflege	0,66	-0,60	0,011
P21	Schultrafugaufgaben - allgemeinbildende Schulen	11,58	-16,06	0,033	P263	Musikschule	1,82	-2,33	0,062
P22	Schultrafugaufgaben - Förderschulen	0,77	-1,08	0,017	P271	Volkshochschulen	1,12	-1,47	0,033

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. **Mittelzentren und Verflechtungsbereiche**
4. Sozialindex
5. Regressionsanalysen
6. Veredelungsfaktoren

ZENTRALE ORTE KATEGORISIERUNG NACH LANDESENTWICKLUNGSPLAN

– Hierarchische Kategorisierung der **Zentralen Orte** ergibt sich aus der Landesentwicklungsplanung

– Oberzentren (OZ)

– Mittelzentren (MZ)

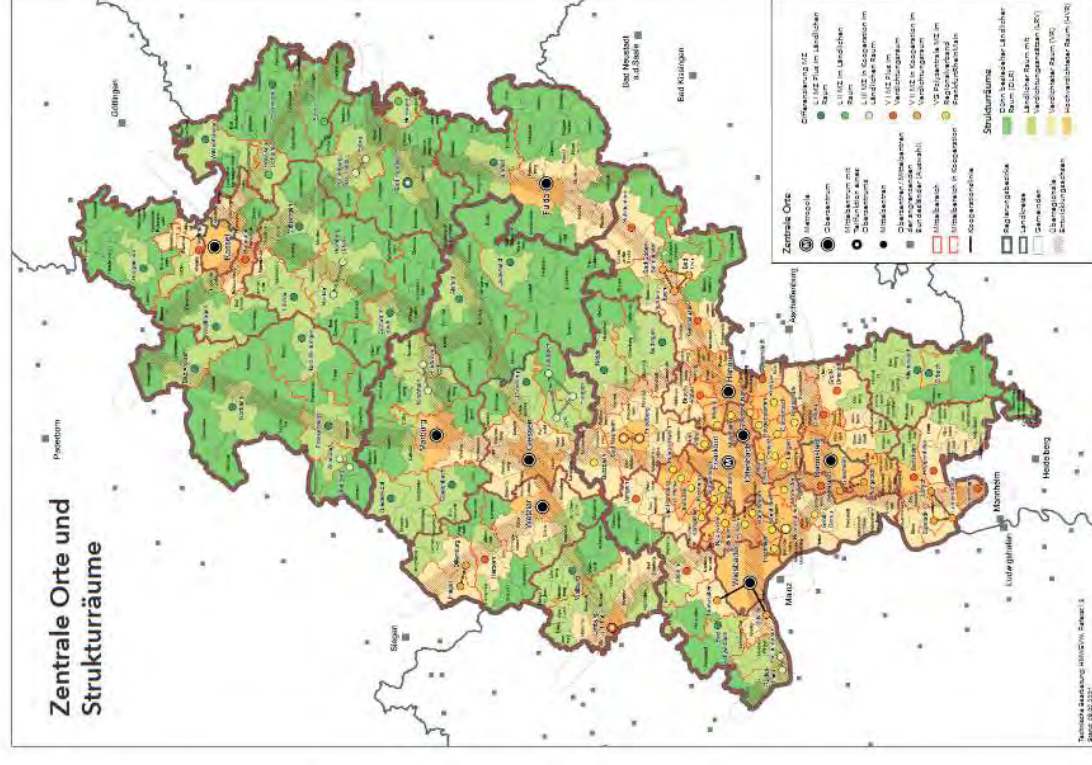
– Grundzentren (GZ)

– In HE: keine Orte ohne ZO-Funktionen

✓ **Einzugsbereiche der MZ durch Landesplanung definiert**

– Einzugsbereiche der Grundzentren werden durch die Regionalplanung festgelegt

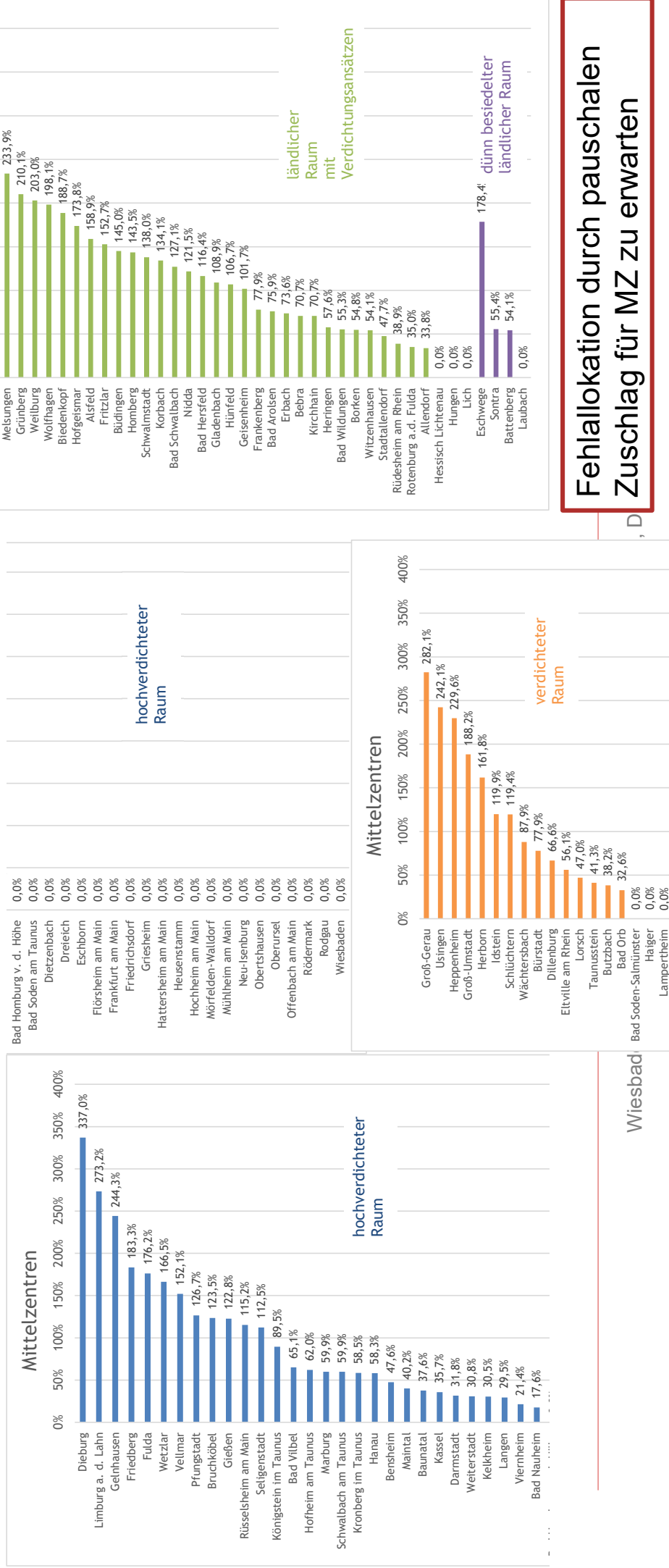
– Einzugsbereiche der Oberzentren sind nicht festgelegt



Quelle: Landesentwicklungsplanung des Landes Hessen 2022

ZENTRALE ORTE KATEGORISIERUNG NACH LANDESENTWICKLUNGSPLAN

✓ Einzugsbereiche der MZ durch Landesplanung definiert



Fehlallokation durch pauschalen Zuschlag für MZ zu erwarten

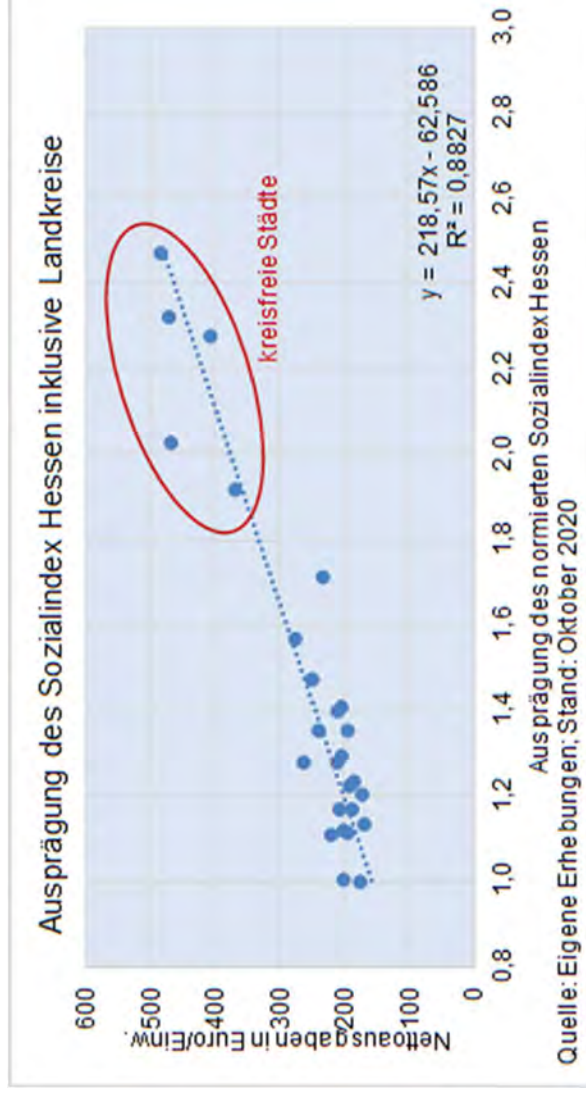
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Landesentwicklungsplanung des Landes Hessen 2022

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Mittelzentren und Verflechtungsbereiche
4. **Sozialindex**
5. Regressionsanalysen
6. Veredelungsfaktoren

METHODIK DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND VORBETRACHTUNGEN ÜBERPRÜFUNG DES BEDARFSFAKTORS / GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Überlegung zum Sozialindex – aus der 222. Vergleichenden Prüfung
 - Index fasst Sozialbelastungen aus verschiedenen SGB zusammen
 - Nicht Ist-Ausgaben, sondern gewichtete Bedarfseinheiten (Empfänger:innen, Bedarfsgemeinschaften, etc.)
 - Sozialindex der Landkreise liegt zwischen 1,0 und 1,7



Kommunalbericht 2021, Ansicht 140.

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Mittelzentren und Verflechtungsbereiche
4. Sozialindex
5. **Regressionsanalysen**
6. Veredelungsfaktoren

REGRESSIONSANALYSEN GESAMTÜBERPRÜFUNG BEDARFSFAKTOREN

- Gesamtüberprüfung für **kreisangehörige Gemeinden**
- Ziel: Untersuchung des Einflusses auf Zuschussbeträge/EW

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger (allgemeine Einwohnerveredelung)
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Ländlicher Raum	Kosten der Dünnbesiedlung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion (Status)
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion (Ausstrahl- und Versorgungsfunktion)
Statistischer Faktor* Oberzentrum	Zentralörtliche Funktion (Status)
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Status der Sonderstatusstädte (nicht funktional)
<i>Steuereinnahmen je Einwohner</i>	<i>Selbstverstärkungseffekt (technische Kontrollvariable)</i>

Schrittweise
Eliminierung
aus
statistischen
und
inhaltlichen
Gründen

REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Teil 1 der Regressionstabelle (bereits bekannt, Daten aktualisiert)

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Basismodell Regressions- koeffizient	Finalmodell Variante A (Mittelzentren, SoSS)	Finalmodell Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	Finalmodell Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)
(Konstante) bzw. Basisbedarf/EW	152,766	172,325	206,044	105,292
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-1,353			
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	8,016***	4,945*	5,518**	8,258***
Quote unter 6-Jähriger	25,738	34,279*	31,774*	38,558**
Quote 6- bis 18-Jähriger	0,183			
Quote über 65-Jähriger	14,912***	15,899***	14,499***	16,497***
Siedlungsindex	16,180			
Statistischer Faktor* Ländlicher Raum	-2,466			

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

- Veredelungsansatz für **Einwohnerwachstum** empirisch bestätigt

- Veredelungsansatz für **Kinder U6** empirisch bestätigt

- **U65-Faktor** lediglich als Rechenfaktor

- **Siedlungsindex/** ländlicher Raum empirisch nicht bestätigt

REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Teil 2 der Regressionstabelle (NEU)

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Basismodell Regressions- koeffizient	Finalmodell Variante A (Mittelzentren, SoSS)	Finalmodell Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	Finalmodell Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)
Statistischer Faktor Mittelzentrum	123,831***	160,214***	162,455***	
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt				58,600***
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte	229,907***	296,038***		
Statistischer Faktor Oberzentren			217,533***	89,144***
Steuereinnahmen je Einwohner	0,222***	0,231***	0,235***	0,256***
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,756	0,753	0,738	0,683
F-Statistik	129,828	211,185	195,035	149,524
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	416	414	414	414

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

- Veredelungsansatz für **Mittelzentren / Verflechtungsbereiche** empirisch bestätigt

- Veredelungsansatz für **Sonderstatusstädte** empirisch bestätigt

- Veredelungsansatz für **Oberzentren** empirisch bestätigt

- Veredelung für **Oberzentren** verschlechtert nicht die empirische Qualität

REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER LANDKREISE

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Regressionstabelle (NEU)

	Modell für Landkreise	
Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Basismodell Regressionskoeffizient	Finalmodell Version 1
(Konstante)	84,447	465,763***
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-79,226**	
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,092	
Quote der unter 6-Jährigen	219,127***	
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen	-5,576	
Quote der ab 65-Jährigen	10,363	
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,186***	-0,097***
Sozialindex	101,988*	112,561*
Statistischer Faktor		
Kragenkreise*	-31,640	-40,046*
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,350	0,186
F-Statistik	5,175	5,734
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63

- **Einwohnerbezug** (Hauptansatz) empirisch bestätigt

- **Sozialindex** empirisch bestätigt

- Ansatz für **Dünnbesiedelung** auf der Ebene der Landkreise empirisch bestätigt

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau
 ** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau
 *** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Mittelzentren und Verflechtungsbereiche
4. Sozialindex
5. Regressionsanalysen
6. **Veredelungsfaktoren**

VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die kreisangehörigen Gemeinden

	Finalmodell Variante A (Mittelzentren, SoSS)	Finalmodell Variante B (Mittezentren, Oberzentren)	Finalmodell Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)
Veredelungsfaktor unter 6-Jährige	4,23	3,85	4,79
Veredelungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	61,03%	66,78%	102,59%
Veredelungsfaktor Mittelzentrum (pauschal)	20,36%	20,52%	0,00%
Veredelungsfaktor <u>Mittelbereiche</u> (je EW im Mittelbereich)	0,00%	0,00%	10,24%
Veredelungsfaktor Oberzentren	0,00%	55,21%	37,15%
Veredelungsfaktor Sonderstatusstädte	n.n.	0,00%	0,00%

Faktor U6 bei 4-5

hingewachsene
EW Zahl wird zu
103% dazugezählt

Absenkung Faktor
MZ auf 20%

Sockel: 10%
weitere 10% je
EW im
Verflechtungsraum

Veredelungsfaktor
für Oberzentren
37%

VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die Landkreise

	Modell mit Kragenkreisen
Veredelungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	0,0
Veredelungsfaktor Dünnbesiedlung	2,3%
Wert des Flächenfaktors in zusätzl. EW je km ² Gesamtfläche	5,44
Veredelungsfaktor Sozialindex [Index: 1,0 <= S <= 1,7]	26%

Ansatz für dünn besiedelte
Landkreise direkt aus dem
Regressionsmodell

Übersetzung:
je angefangenem qkm
Gebietsfläche +5,4 Einwohner
hinzugerechnet

Veredelungsfaktor je Punkt
Sozialindex um 26%
[Spreizung effektiv max. 20%]

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)
- **Einarbeitung der Kommentierungen / Rückmeldungen**

Herbst

- Sonderstatusstädte/Kragenkreise sowie Metropolenzuschlag
- **Thematik des vertikalen Finanzausgleichs**



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

22. Sitzung der Arbeitsgruppe Evaluierung des KFA am
24. Oktober 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024
3. Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu
4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA
5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II
6. Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024**
3. Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu
4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA
5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II
6. Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)

2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA vom 26. September 2024

Das Protokoll wird abgenommen.

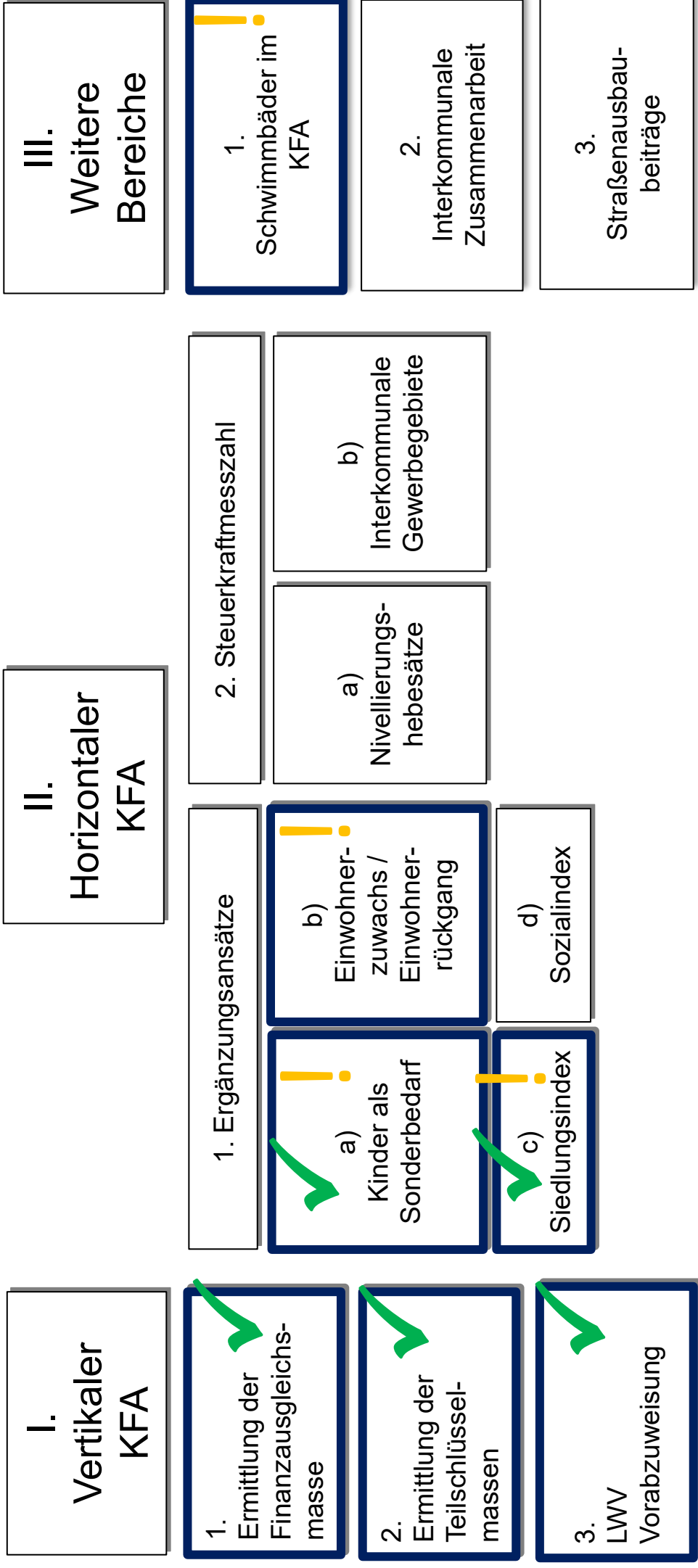
Die Hinweise des Städtetags werden als Anlage zum Protokoll genommen.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024
3. **Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu**
4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA
5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II
6. Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)

3. Arbeitspaket I

Stand der Positionierung in der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 26. September 2024

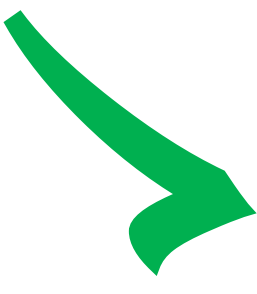


3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Kinder

Positionierung der Landesregierung:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.
- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahre.
- Ansatz der Kinder nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik.



3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerzurückgang

Positionierung der Landesregierung:

- Beibehaltung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang sowie Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungszuwachs für alle kommunalen Gruppen.

Prüfaufträge:

- Konkrete Ausgestaltung beider Ergänzungsansätze

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Sinkt oder wächst die Bevölkerung einer Kommune oder eines Landkreises im Zeitraum von 10 Jahren um mehr als 5 Prozent, wird ihr ein **Ergänzungsansatz für Demografie** gewährt.
- Die Berechnung folgt der des derzeitigen Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang.

→ Hiermit wird dem Prüfauftrag aus dem KOA-Vertrag der 21. Legislaturperiode zur Erhöhung des Anreizes des Ausweises von Wohnbauflächen Rechnung getragen.

In Abstimmung

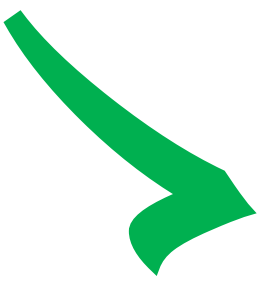


3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

Positionierung der Landesregierung:

- Beibehaltung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“
- Abkehr von der Definition des Ländlichen Raumes auf Basis des LEP, Verwendung des Siedlungsindex des Rechnungshofs.



Prüfaufträge:

- Berücksichtigung aller Kommunen je nach Höhe ihres Siedlungsindexes?
- Konkrete Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes
- Berücksichtigung von Mittelzentren mit Blick auf ihre Mitversorgungsfunktion
- Berücksichtigung eines Siedlungsindexes für die Landkreise



In Abstimmung

3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

Entscheidungsvorschläge der Fachebene:

1. Siedlungsindex für kreisangehörige Gemeinden

- Gewährung des Ergänzungsansatzes nur für zersiedelte Gemeinden ab einem Siedlungsindex größer 0,5.
- Staffelung der Höhe des Ergänzungsansatzes:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent

2. Berücksichtigung der Zuordnung zum Ländlichen Raum bei den Landkreisen

- Ergänzungsansatz i. H. v. 5 Prozent für Landkreise mit kreisangehörigen Gemeinden, die laut Siedlungsindex zum Ländlichen Raum gehören.

3. Arbeitspaket I Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

3. Mittelzentren mit und ohne Mitversorgungsfunktion

- Derzeit: Einheitliche Höhergewichtung von Mittelzentren in Höhe von 130 Prozent (§ 19 HFAG).
- Ergebnis der wissenschaftlichen Begutachtung: Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion für ihr Umland haben eine höhere Ausgabenbelastung als Mittelzentren ohne eine Mitversorgungsfunktion. Die Belastung steigt mit dem Ausmaß der Mitversorgung.
- Das Ausmaß der Mitversorgung (bezogen auf die Einwohnerzahl des Mittelzentrums) variiert von 0 bis 355 Prozent.

Mittelzentren (mit Teilfunktion eines Oberzentrums)	Gesamt	Mit Mitversorgungsfunktion		Ohne Mitversorgungsfunktion	
		Gesamt	Mitversorgung		
			bis 200 Prozent		über 200 Prozent
Hessen (insgesamt)	98	73	62	11	25
Verdichtungsraum	58	37	31	6	21
Ländlicher Raum	40	36	31	5	4

3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

Entscheidungsvorschläge der Fachebene:

4. Mittelzentren mit und ohne Mitversorgungsfunktion

- Alle Mittelzentren werden unabhängig von der Frage der Mitversorgung im Hauptansatz mit 120 Prozent gewichtet.
- Die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion erfolgt mittels eines Ergänzungsansatzes.
- Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion erhalten einen in Abhängigkeit vom Grad der Mitversorgung gestaffelten Ergänzungsansatz:
 - Mitversorgung bis 200 Prozent der eigenen Einwohner: 10 Prozent
 - Mitversorgung von mehr als 200 Prozent der eigenen Einwohner: 20 Prozent

3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA

Positionierung der Landesregierung:

- Zunächst keine Festlegung, bitte um erneute fachliche Prüfung

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Keine explizite Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA
- Pauschale Mitberücksichtigung der Belastungen aus den Betriebskosten für Schwimmbäder über die vorgeschlagene differenzierte Veredelung der Mittelzentren sowie die Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“.
- Die schwimmbadbetreibenden Kommunen stellen den Schulträgern zukünftig kostendeckende Entgelte je Schwimmstunde und Schüler in Rechnung.

In Abstimmung

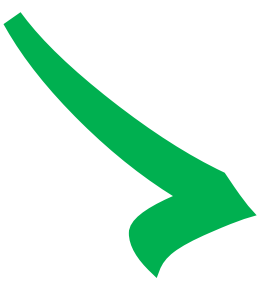


3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Sozillasten

Feststellung der Gutachter

- Sonderbedarf für Sozillasten ist empirisch bestätigt (wird später ausgeführt).

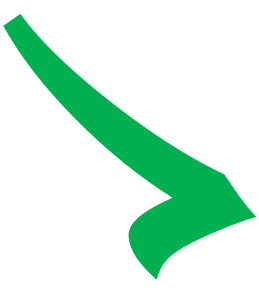


Positionierung der Landesregierung:

- Der bisherige Ergänzungsansatz hat sich bewährt und wird daher fortgeführt.
- Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaften als Maßstab für die Ausgabenbelastung im Sozialbereich.

3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Nivellierungshebesätze



Positionierung der Landesregierung:

Gewerbesteuer:

- Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer im KFA 2026 auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2024.
- Erneute Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2028.

Grundsteuer A und B:

- Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 um die Effekte der Grundsteuerreform in dem Umfang, wie sich die Steuermessbeträge durch die Reform verändert haben.
- Fachlich gebotene Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2026 erfolgt im KFA 2028.

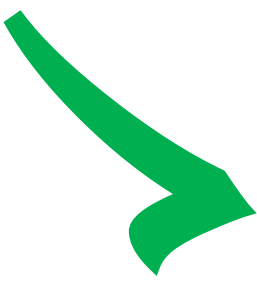
Nivellierungshebesätze ab dem KFA 2026	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Gewerbesteuer	381	458
Grundsteuer A	245	328
Grundsteuer B	320	730

3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Interkommunale Gewerbegebiete

Positionierung der Landesregierung:

- Die Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA entfällt ab dem KFA 2026.
- Ggf. Ausgleich unter den Mitgliedern des interkommunalen Gewerbegebiets.

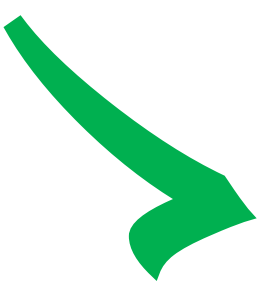


3. Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Interkommunale Zusammenarbeit

Positionierung der Landesregierung:

- Keine zusätzliche Berücksichtigung im KFA.
- Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Landesausgleichsstock bietet ausreichend Fördermöglichkeiten (ausreichendes Fördervolumen, breite Förderfähigkeit).
- Einzelfallgerechte Unterstützung bei Gemeindefusionen.

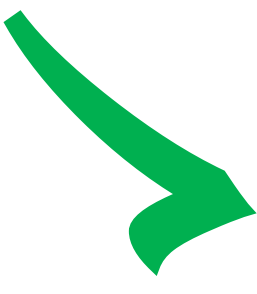


3. Arbeitspaket I

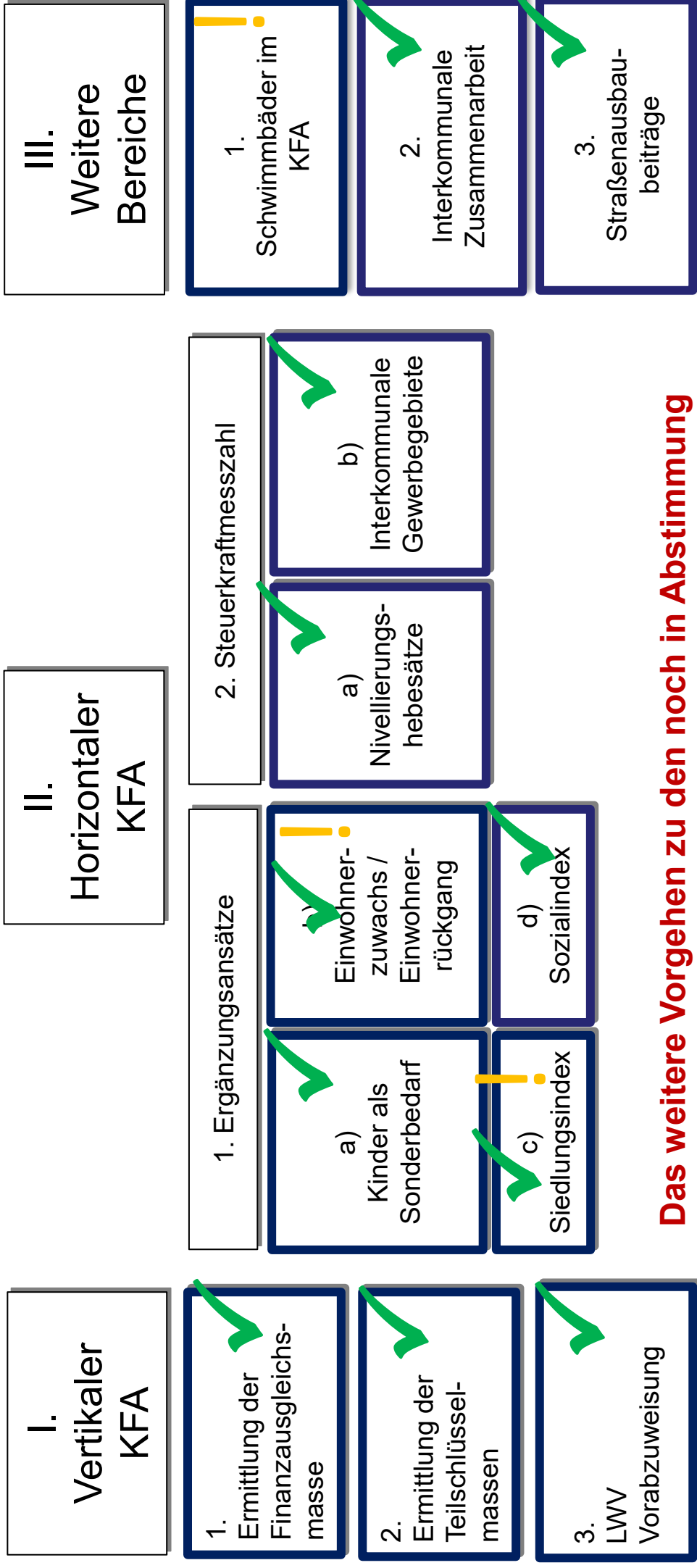
Horizontaler KFA – Straßenbeiträge

Positionierung der Landesregierung:

- Keine Berücksichtigung im KFA, da es bereits ausreichend Unterstützung in diesem Bereich gibt:
 - Regelungen zur Entlastung vorhanden (KAG, Kostenausgleichsrichtlinie des HMdI, Förderprogramm: „Zinslose Darlehen zur Finanzierung der Stundung von Straßenbeiträgen“)
 - Regelungen im HFAG: Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§ 43 HFAG)



3. Arbeitspaket I Übersicht zum aktuellen Stand

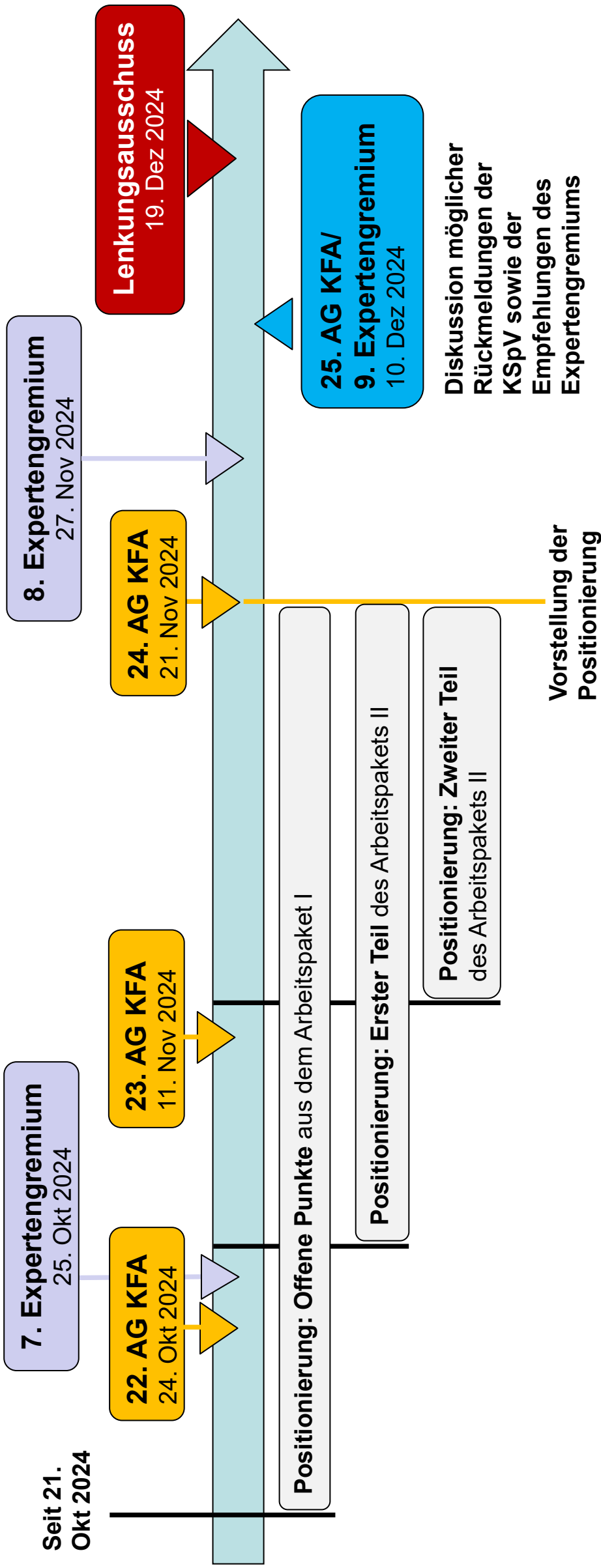


Das weitere Vorgehen zu den noch in Abstimmung befindlichen Themen wird in der nachfolgenden Zeit- und Arbeitsplanung vorgestellt.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024
3. Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu
4. **Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA**
5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II
6. Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Zeitplan



4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Zeitplan

Erläuterung des weiteren Vorgehens

- 1. Vorstellung der Entscheidungsvorschläge der Fachebene in der AG KFA:**
 - Vorstellung Entscheidungsvorschläge zu den noch offenen Themen (vertikal/ horizontal) aus beiden Arbeitspaketen.
 - Aufteilung der noch ausstehenden Entscheidungsvorschläge zum Arbeitspaket II auf die heutige sowie die kommende Sitzung der AG Evaluierung des KFA
- 2. Start der politischen Abstimmung:**
 - Zeitnahes Ingangsetzen des politischen Entscheidungsprozesses.
- 3. Vorstellung der Positionierung in der AG KFA vom 21. November 2024**
 - Möglichkeit der KSpV zur Einschätzung der Positionierung.

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Arbeitsplanung für die 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA - heute

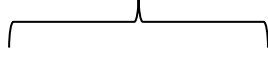
Themen:

- Höhe des Ergänzungsansatzes Kinder } Arbeitspaket I
- Gemeindefinanzbericht (Funktion) } }
- Sonderstatusstädte/ Kragenkreise } Arbeitspaket II
- Metropolenzuschlag

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Arbeitsplanung für die 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 11. November 2024

Themen:

- Höhe der Verbundquote
- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen
- Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage
- Besondere Finanzzuweisungen



Arbeitspaket II

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Arbeitsplanung für die 24. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 21. November 2024

Thema:

- Vorstellung der Positionierung zu den offen gebliebenen Punkten des Arbeitspakets I sowie zum Arbeitspaket II.
- Gelegenheit zur Stellungnahme für die KSpV.

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Arbeitsplanung für die 25. Sitzung der AG KFA/ 9. Sitzung des Expertengremiums am 10. Dezember 2024

Vorschlag:

- Gemeinsame Sitzung der AG Evaluierung des KFA und des Expertengremiums ab 8 Uhr.
- Das Expertengremium hat diesem Vorschlag in der Sitzung am Freitag (25.10.) zugestimmt.

Thema:

- Diskussion möglicher Rückmeldungen der KSpV sowie der Empfehlungen des Expertengremiums.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024
3. Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu
4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA
5. **Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II**
6. Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)

5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag der Gutachter

[Präsentation]

5. Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II Metropolenzuschlag

Erkenntnisse der Gutachter

- Gutachterliche Prüfung hat einen signifikanten Mehrbedarf der Stadt Frankfurt aus ihrer Metropolfunktion bestätigt.
- Der durch einen qualitativen Vergleich ermittelte Mehrbedarf beläuft sich statistisch auf 10,6 Prozent. Dabei wurden nur die Produktbereiche ausgewertet, die für die Metropolfunktion relevant sind.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Der ermittelte Mehrbedarf beinhaltet keine Angemessenheitsprüfung. Daher wird der derzeitige Metropolenzuschlag i. H. v. 10 Prozent fortgeführt.

5. Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II Sonderstatusstädte/ Kragenkreise

Erkenntnisse der Gutachter:

- Der Ausgleich für übernommene kreisliche Aufgaben durch die Sonderstatusstädte kann über einheitliche und pauschalierende Regelungen im KFA nicht abgebildet werden.

Entscheidungsvorschläge der Fachebene:

- Wegfall des einheitlichen Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte bei den Kreisumlagegrundlagen, des für Sonderstatusstädte vorgesehenen Hauptansatzes i. H. v. 158 Prozent und der reduzierten Berücksichtigung der Einwohner einer Sonderstatusstadt beim Kragenkreis.
- Einführung einer Einwohnergewichtung für Oberzentren i. H. v. 143 Prozent. Folge: Die Mittelzentren Bad Homburg und Rüsselsheim werden mit der Einwohnergewichtung für Mittelzentren berücksichtigt.
- Es werden Erstattungsbeträge für von Sonderstatusstädten übernommene kreisliche Aufgaben durch den Kragenkreis geleistet.
- Bestimmung des „Eintaktwertes“ für die Erstattungsbeträge:
 - Konkrete Eintaktwerte müssen im Laufe des Jahres 2025 verhandelt werden.
 - Hilfestellung durch den Landesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit.
- Im HFAG werden allgemeine Verfahrensregeln eingeführt.

5. Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II

Höhe des Ergänzungsansatzes für Kinder

Erkenntnisse der Gutachter:

- Ausgabenbelastung einer Gemeinde im Bereich der Kitas ist maßgeblich von der Zahl der Kinder unter 6 Jahren abhängig.
- Aus der Regressionsanalyse wird eine Höhergewichtung der Kinder unter 6 Jahren mit einem Faktor in Höhe von rund 4 vorgeschlagen.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Orientierung an den Ergebnissen der Gutachter:
- Als Ergänzungsansatz wird in den kreisangehörigen Gemeinden der Einwohnerzahl einer Kommune die Zahl der Kinder unter 6 Jahren mit einem Faktor von 4,22 hinzugerechnet. Für die kreisfreien Städte muss dieser Wert noch gutachterlich festgestellt werden.

5. Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II

Funktion des Gemeindefinanzberichts

Erkenntnisse:

- Der Haushaltsetzgeber muss weiterhin die Bedarfe der Kommunen kennen um die finanzielle Mindestausstattung sicherstellen zu können.
- Der Gemeindefinanzbericht hat sich im Festbetragsmodell als Instrument zur Überprüfung der Mindestausstattung und zur laufenden Beobachtung der finanziellen Situation des Landes und der Gemeinden bewährt.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Retrospektive Betrachtung der Mindestausstattung auf Basis von Ist-Zahlen.
- Jährlicher Austausch zum Gemeindefinanzbericht mit den Kommunalen Spitzenverbänden.



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 26. September 2024
3. Arbeitspaket I: Positionierung der Landesregierung, offene Punkte und Vorschläge der Fachebene dazu
4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA
5. Wissenschaftliche Begutachtung: Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig und Diskussion zu Einzelpunkten des Arbeitspakets II
6. **Verschiedenes (u. A. Themenanmeldungen des HSGB)**

6. Verschiedenes

Themenanmeldungen des HSGB

Zensus 2022

- HSGB: unterstützt die Überlegung, die Einwohnerzahlen nach Zensus 2022 erst ab dem KFA 2026 zu berücksichtigen.
- MdF: Eine solche Regelung wird im Gesetz zum Festbetrag 2025 aufgenommen.

Grundsteuer-Reform

- HSGB: Es sollen frühzeitig Ausgleichsmechanismen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Grundsteuerreform identifiziert werden.
- MdF: Anpassung der Nivellierungshebesätze sowie Erhöhung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“

Zeitplan Orientierungsdatenerlass

- MdI/MdF: Der Orientierungsdatenerlass und die Planungsdaten zum KFA 2025 werden in der ersten Novemberwoche bekannt gegeben.

6. Verschiedenes

Weitere Themen

Terminierung 23. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

- Vorschläge des MdF für zusätzliche Termine:
 - 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 11. November 2024
 - 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 10. Dezember 2024

Gemeindefinanzbericht 2024

- Der Gemeindefinanzbericht 2024 befindet sich derzeit in Erstellung.

Weitere Punkte

...

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 24. Oktober 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- „horizontale“ Begutachtungsteile
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“



*heute abschließende
Präsentation zu
diesen Themen*

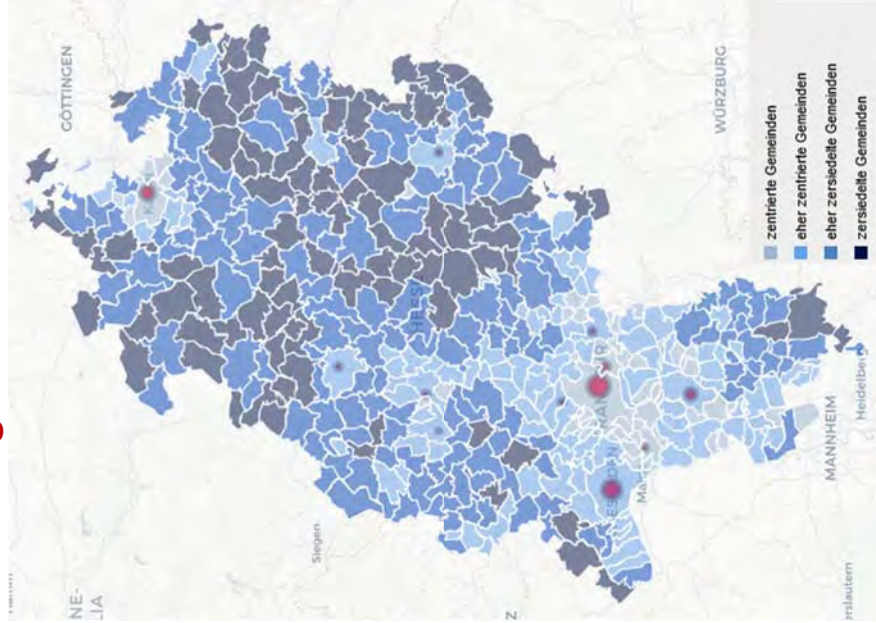
- „vertikale“ Begutachtungsteile
- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

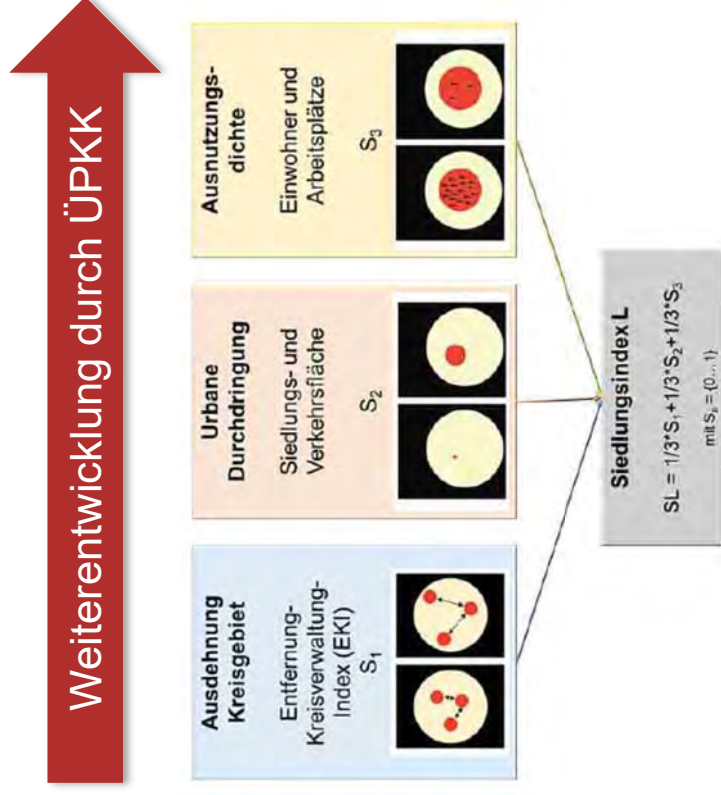
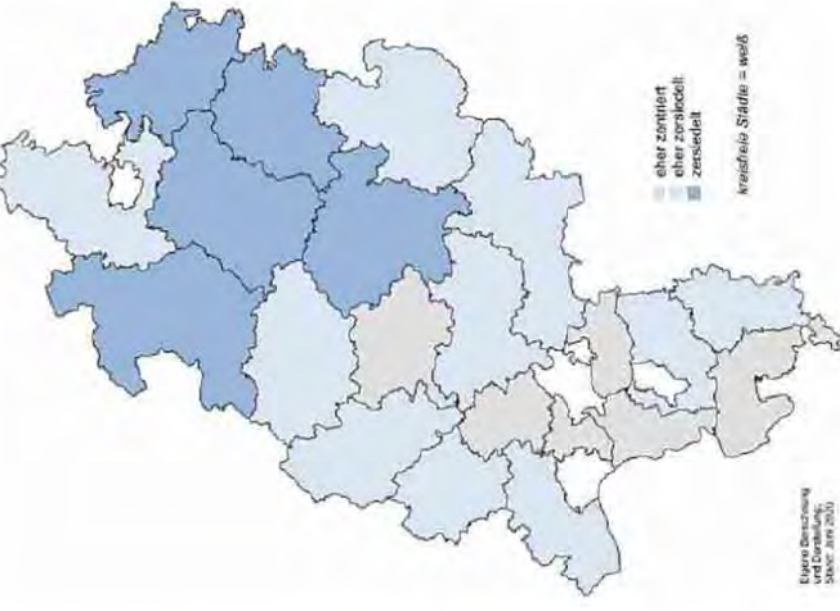
1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. **Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)**
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

SIEDLUNGSINDEX

Siedlungsindex Gemeinden



Siedlungsindex Landkreise



REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER LANDKREISE

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Regressionstabelle (NEU)

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Modell für Landkreise		
	Basismodell Regressions- koeffizient	Finalmodell Variante A	Finalmodell Variante B
(Konstante)	84,447	465,763***	344,485***
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-79,226**		
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,092		
Quote der unter 6-Jährigen	219,127***		
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen	-5,576		
Quote der ab 65-Jährigen	10,363		
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,186***	-0,097***	
Siedlungsindex			135,769**
Sozialindex	101,988*	112,561*	116,375**
Statistischer Faktor Kragenkreise*	-31,640	-40,046*	-28,478
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,350	0,186	0,158
F-Statistik	5,175	5,734	4,877
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63	63

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

- **Einwohnerbezug** (Hauptansatz) empirisch bestätigt
- **Sozialindex** empirisch bestätigt
- **Variante A:** Ansatz für **Dünnbesiedlung** auf der Ebene der Landkreise empirisch bestätigt
- **Variante B:** **Siedlungsindex** für Landkreise empirisch bestätigt

ZUSAMMENFASSUNG LÄNDLICHE RÄUME

- Unterstützung ländlicher Räume
- in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden
 - durch Veredelung der Funktionen von Mittelzentren im Allgemeinen (Hauptansatz)
 - durch Veredelung der Ankerfunktionen von Mittelzentren mit räumlich weit reichenden Versorgungsfunktionen (Ergänzungsansatz)
- in der Säule der Landkreise
 - durch Veredelung der Dünnbesiedelung (eindimensionales Maß)
 - durch Veredelung nach Maßgabe des Siedlungsindex (mehrdimensionaler Index)

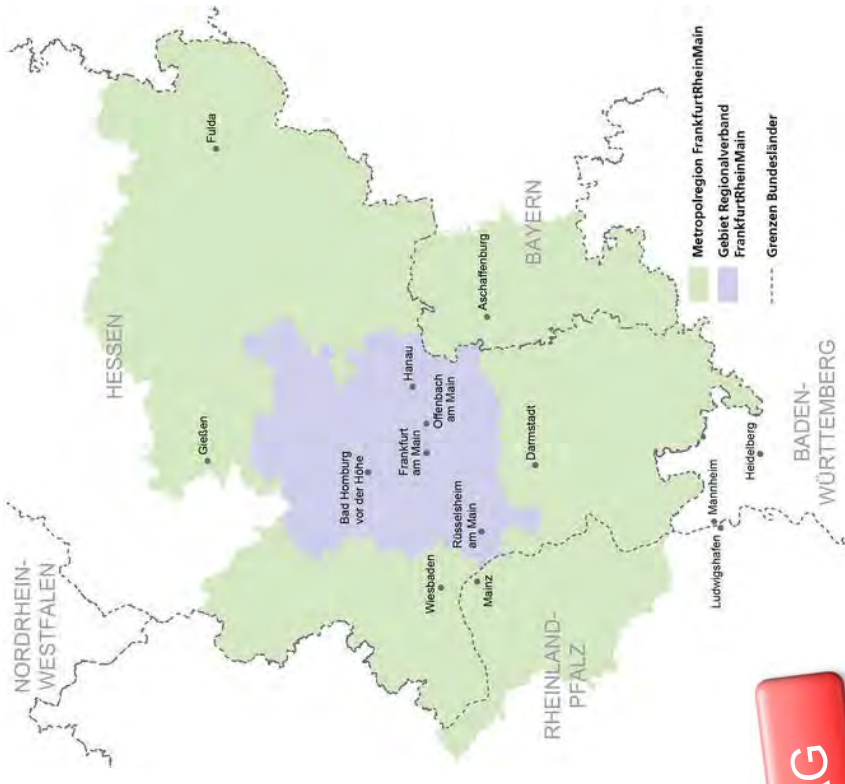
Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. **Metropolenzuschlag**
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

METROPOLENZUSCHLAG 10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen

- Weniger eng funktional definiert als Landesraumordnung
- Metropolregionen durch Fachministerkonferenz bestätigt
- Metropolregion Frankfurt/Rhein/Main per Umlandgesetz festgelegt
- Funktionen:
 - Verkehrsknotenpunkte
 - Wirtschaftszentren
 - Innovations- und Bildungszentren
 - Ziel: Stärkung nationaler und internationaler Wettbewerbsfähigkeit
 - enge Interaktion zwischen Oberzentren und Umland

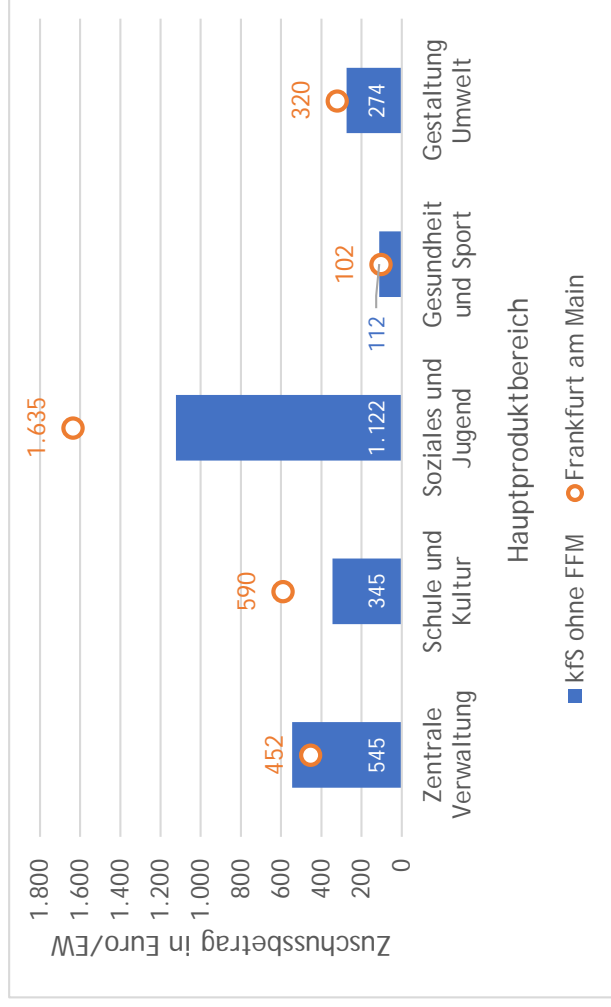


Quelle: <https://www.region-frankfurt.de/Unsere-Themen-Leistungen/Kooperation-Metropolregion/Die-Metropolregion-kurz-erkl%C3%A4rt/>

METROPOLENZUSCHLAG 10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen

- Methode: qualitativer Vergleich, dennoch datengestützt (zu wenige Datenpunkte für Regression)
- Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Nicht alle Aufgabenbereiche tragen gleichermaßen zu „Metropolfunktionen“ bei
v.a. Sozialausgaben

Mittelwerte der Jahre 2020-2022
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

METROPOLENZUSCHLAG

10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen FFM

- Methode: qualitativer Vergleich, dennoch datengestützt
- Differenzen der Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main zum Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (Verwaltungstätigkeit)
- Zuschlag liegt bei Konzentration auf diejenigen Aufgabenbereiche, die tatsächlich Metropolfunktionen berühren, rechnerisch bei 10,6%
- bestehender Metropolzuschlag wird damit bestätigt
- keine Überprüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

	Zuschussbeträge je EW		Differenz zum Durchschnitt der übrigen kfs		
	Frankfurt am Main	Übrige kreisfreie Städte	alle	Nur ZO-Aufgaben	
Innere Verwaltung	PB1	206	374	-168	
Sicherheit und Ordnung	PB2	246	171	76	76
Schulträgeraufgaben	PB3	275	189	86	
Kultur und Wissenschaft	PB4	315	156	159	159
Soziale Leistungen	PB5	698	447	250	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	937	675	262	
Gesundheitsdienste	PB7	54	47	7	
Sportförderung	PB8	49	65	-17	-17
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	25	43	-18	-18
Bauen und Wohnen	PB10	21	5	16	16
Ver- und Entsorgung	PB11	-48	-52	4	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	186	154	32	32
Natur- und Landschaftspflege	PB13	78	68	11	
Umweltschutz	PB14	8	12	-4	
Wirtschaft und Tourismus	PB15	50	45	6	6
Gesamtergebnis		3.099	2.398	701	254
„Veredelungsfaktor“				29,2 %	10,6%

Mittelwerte der Jahre 2020-2022
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. **Sonderstatusstädte / Oberzentren**
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Unterschiedliche Aufgabenbestände, v.a. bezüglich Schulträgerschaft
- Grundlage: individuelle Vereinbarungen zwischen SoSS und Kragenkreis
- Behandlung im HFAG
 - Veredelung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden (+58%)
 - Für Kragenkreise nur 75% der EW-Zahl der Sonderstatusstädte bei Ausgleichsmesszahl (AMZ) angesetzt
 - Ermäßigung für die SoSS bei der Kreisumlage (-43,5%)
 - [Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock]

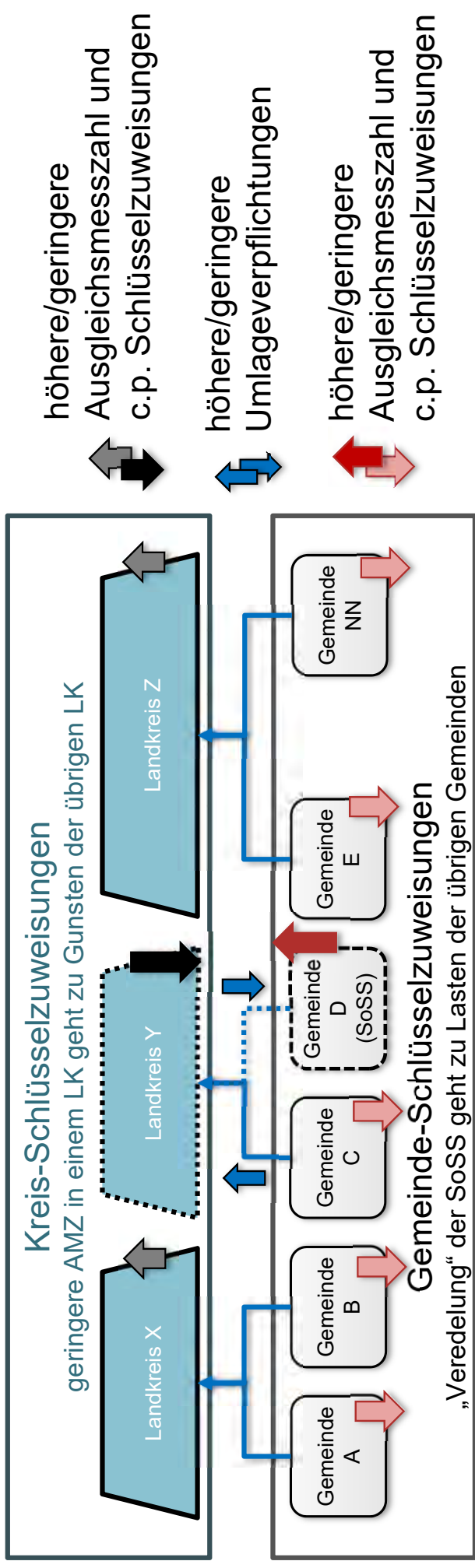
- Im HFAG werden alle SoSS und Kragenkreise bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahlen identisch behandelt
 - Individualität geht verloren
- einheitliche Veredelungs- bzw. Absenkungssätze für alle SoSS/Kragenkreise
- damit wird für die SoSS ein Aufgabenbestand unterstellt, der sich
 - von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden unterscheidet und
 - innerhalb der Gruppe der SoSS homogen ist

SONDERSTATUSSTÄDTE

- **Unterschiedliche Aufgabenbestände - Aufstellung aus dem Kommunalbericht 2017 der ÜPKK:**
 - Von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben
 - Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Absatz 1 und Absatz 2 HKJGB)
 - Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG)
 - Volkshochschule (§ 8 Absatz 1 und Absatz 3 HWBG)
 - Ausländerwesen (§ 1 AAZustV)
 - Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Absatz 3 HAGBNatSchG)
 - Denkmalschutzbehörde (§ 3 Absatz 2 DSchG a.F.; § 4 Absatz 2 HDSchG)
 - Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG)
 - Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Absatz 1 HBKG)
 - Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen
 - Umlage an den Landeswohlfahrtsverband (§ 52 HFAG)
 - Krankenhausumlage (§ 51 Absatz 1 und Absatz 2 HFAG)
 - Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Absatz 1 HAG/SGB XII)
 - Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG)
 - Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Absatz 1 HGöGD)
 - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ § 1 bis 3 AsylbLGDV)
 - Kreisstraßen (§ 41 Absatz 2 bis Absatz 4 HStrG)
 - Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Absatz 1 HRDG)

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Aber **keine (!) direkte finanzielle Verbindung** zwischen der SoSS und ihrem Kragenkreis im HFAG vorgesehen
- Im HFAG systematisch nicht gut aufgehoben, da Sickerverluste und Solidaritätspflicht der übrigen Gem/LK
- statisch (siehe Abbildung) – Steuerung und „Optimierung“ in drei Dimensionen, die sich gegenseitig beeinflussen
- dynamisch (wenn sich Steuerkraft der SoSS anders entwickelt als diejenige der übrigen Gemeinden)

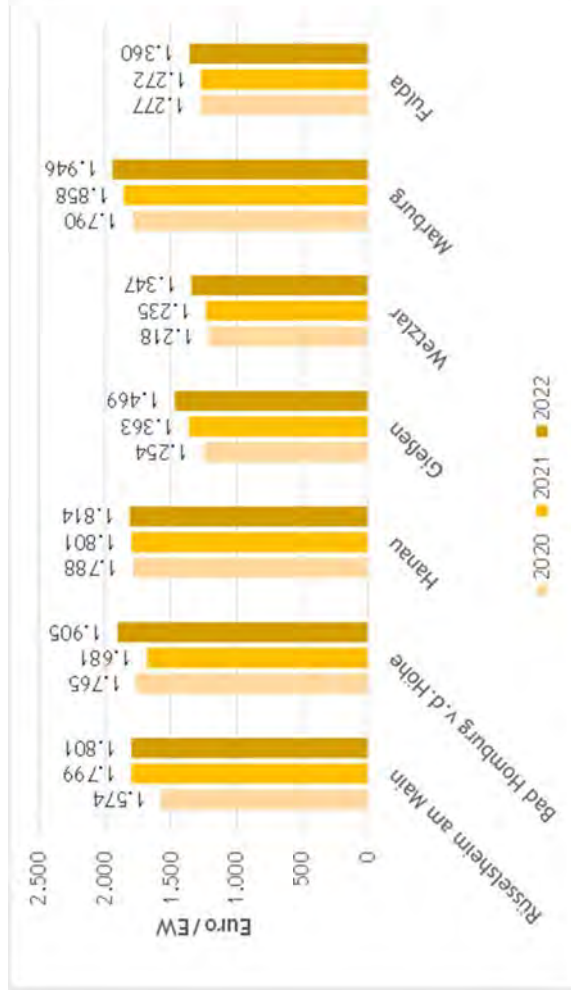


SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden
- heterogener Aufgabenbestand der SoSS
- Aber ist eine **einheitliche** Veredelung/Verminderung der richtige Ansatz?

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 (Verwaltungstätigkeit)

Sonderstatusstadt	Schulträger? (§ 138 HSchG)
Bad Homburg v. d. Höhe	Nein
Fulda	Ja
Gießen	Ja
Hanau	Ja
Marburg	Ja
Rüsselsheim am Main	Ja
Wetzlar	Nein

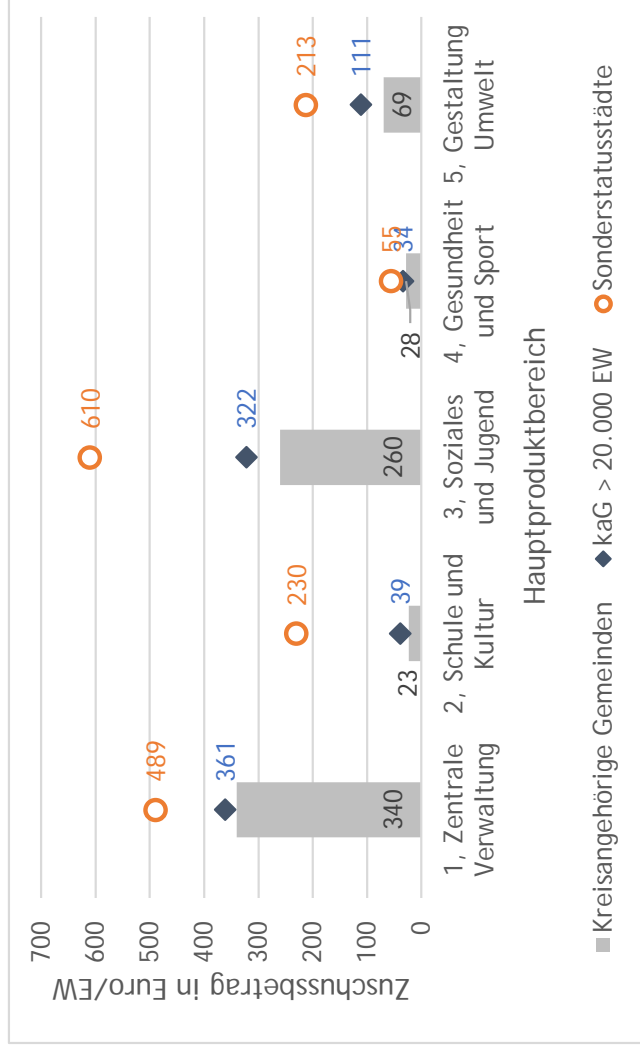


Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden
- Aber ist eine **einheitliche** Veredelung/Verminderung der richtige Ansatz?

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 im Vergleich nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



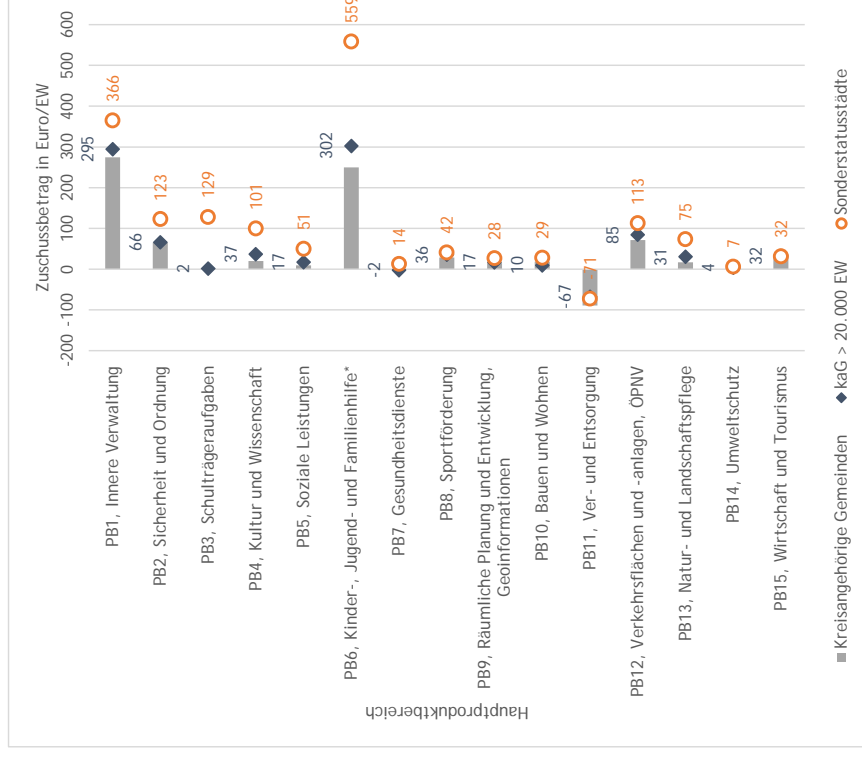
Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 im Vergleich nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)

- **Jugendhilfeaufgaben** – solidarische Mitfinanzierung durch übrige Gemeinden, bei denen die Landkreise diese finanzieren?
- **Innere Verwaltung / Sicherheit und Ordnung** – solidarische Mitfinanzierung von Aufgaben, die die SoSS aufgrund ihrer Verträge mit den Kragenkreisen erfüllen?
- **Schulträgeraufgaben** – solidarische Mitfinanzierung der abweichenden Schulträgerschaft?
- Übrig bleiben: **oberzentrale Aufgaben**
 - Verkehr
 - Kultur und Wissenschaft
 - Wirtschaft und Tourismus
 - Verkehrsflächen/ÖPNV
- Alternative: **Veredelung der Oberzentren?**



SONDERSTATUSSTÄDTE

Differenzen der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zum Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungstätigkeit)

	Zuschussbeträge, Durchschnitt 2020-2022 je EW		Differenz zum Durchschnitt der kaG			
	Durchschnitt kreisangehörige Gemeinden	über 20.000 Einwohner	alle	nur Gemeindeaufgaben	ohne freiwillige Aufgaben	
Innere Verwaltung	PB1	275	295	366	91	91
Sicherheit und Ordnung	PB2	65	66	123	58	58
Schulträgeraufgaben	PB3	3	2	129	127	
Kultur und Wissenschaft	PB4	20	37	101	81	81
Soziale Leistungen	PB5	10	17	51	41	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	251	305	559	308	
Gesundheitsdienste	PB7	0	-2	14	14	14
Sportförderung	PB8	29	36	42	13	13
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	14	17	28	13	13
Bauen und Wohnen	PB10	18	10	29	11	11
Ver- und Entsorgung	PB11	-89	-67	-71	18	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	71	85	113	42	42
Natur- und Landschaftspflege	PB13	17	31	75	58	58
Umweltschutz	PB14	2	4	7	5	5
Wirtschaft und Tourismus	PB15	36	32	32	-3	-3
Gesamtergebnis		721	867	1.597	876	382
„Veredelungsfaktor“					121,6%	53,0%
						33,6%

Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Qualitative datengestützte Prüfung. Keine Regressionsberechnung.
 Keine Berücksichtigung der Steuerstärke der SoSS

SONDERSTATUSSTÄDTE

Alternative: Veredelung von Oberzentren

- räumliche Funktionen mit großräumiger Verflechtung
- Ballungskosten und Mitversorgungskosten
- damit sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben (Kultur, Wirtschaftsförderung)
- keine Festlegung oberzentraler Verflechtungsräume durch die Landesplanung

Sonderstatusstadt	ZO-Kategorisierung	
Bad Homburg v. d. Höhe	MZ	Nähe zum OZ Frankfurt (Main) – und den dortigen Metropolfunktionen
Rüsselsheim am Main	MZ	
Fulda	OZ	Oberzentren im kreisangehörigen Raum mit herausgehobenen räumlichen Funktionen und eher homogenen Anforderungen (im Vergleich zur Kategorie SoSS)
Gießen	OZ	
Hanau	OZ	
Marburg	OZ	
Wetzlar	OZ	

Vortragsaufbau

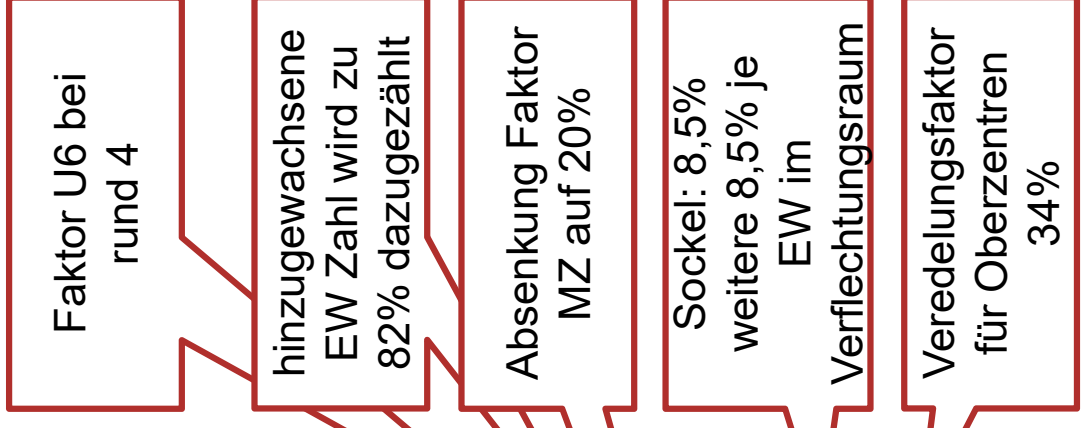
1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
- 5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren**
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die kreisangehörigen Gemeinden

	Finalmodell Variante A (Mittelzentren, SoSS)	Finalmodell Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	Finalmodell Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)*
Veredelungsfaktor unter 6- Jährige	4,23	3,85	4,22
Veredelungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	61,03%	66,78%	82,32%
Veredelungsfaktor Mittelzentrum (pauschal)	20,36%	20,52%	0,00%
Veredelungsfaktor <u>Mittelbereiche</u> (je EW im Mittelbereich)	0,00%	0,00%	8,48%
Veredelungsfaktor Oberzentren	0,00%	55,21%	33,96%
Veredelungsfaktor Sonderstatusstädte	68,28%	0,00%	0,00%


* keine nennenswerten Änderungen bei Auskreisung Hanau



VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die Landkreise

	Modell mit Kragenkreisen als Variable	Modell mit Absenkungs-faktor für Kragenkreise	Modell mit Faktor für Siedlungsindex
[Absenkungsfaktor Kragenkreise]		[-8,6%]	[-8,3%]
Veredelungsfaktor Dünnesiedlung	2,3%	2,1%	
Wert des Flächenfaktors in EW/km ² Gesamtfläche	5,44	4,97	
Veredelungsfaktor Siedlungsindex je 0,1 Punkte [Index: 0 ... 1]			3,9%
Veredelungsfaktor Sozialindex [Index: 1,0 <= S <= 1,7]	26%	24%	34%

pauschale Absenkung der EW-Zahl der Kragenkreise um 8,3-8,6% (=32,5% der EWZ der SoSS) 

je angefangenem qkm Gebietsfläche +5,0 bis +5,4 Einwohner hinzugerechnet

je 0,1 Punkte Siedlungsindex werden 3,9% der Einwohnerzahl hinzugerechnet

Veredelungsfaktor je Punkt Sozialindex

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. **Zurück zu den Sonderstatusstädten**

SONDERSTATUSSTÄDTE

Fazit zur **Behandlung im FAG**

- Fortsetzung der jetzigen Behandlung systematisch hoch problematisch
- Parameter lassen sich empirisch prüfen
 - Veredelungsfaktor kreisangehörige Gemeinden
 - Absenkungsfaktor Landkreise
- Absenkungsfaktor Kreisumlage
 - Bereits bei der Überprüfung im Rahmen der überörtlichen Prüfung 2017 umstritten
 - Keine Verständigung über heranzuziehende Indikatoren
 - Inhomogene Rechnungssysteme
 - Keine Verständigung über zu nutzende Zeiträume
 - Keine vollständige Datenbasis (Einwohnerzahlen statt Sachindikatoren)
 - Keine Berücksichtigung der Veredelung/Absenkung in HFAG („ohne Allgemeine Deckungsmittel“)
 - damit ist das Absenkungsergebnis bereits verzerrt
 - Es wird unterstellt, dass die SoSS in gleichem Maße zur Kreisumlage beitragen, wie die übrigen Gemeinden im Kreisgebiet, was nicht der Fall ist (sie tragen durch Veredelung mehr bei)
 - Im Ergebnis kommt die Berechnung auf ein Intervall von Lösungen
 - Absenkungsfaktor lässt sich nicht „vorwärts“ und nicht in allgemeiner Form für alle SoSS berechnen

SONDERSTATUSSTÄDTE

Fazit zur Behandlung im FAG

- Näherungsberechnung für Absenkungsfaktor Kreisumlage
 - **Näherungsweise** Berechnungen kommen auf rund 25% der Erfüllung von Kreisaufgaben in den Kragenkreisen durch die Sonderstatusstädte (ohne Schulträger)
 - Krankenhausumlage und LWV-Umlage produzieren Zirkelschlüsse – reduzierte Kreisumlage ist wiederum Eingangsgröße für Umlagenberechnung
 - Jugendhilfe ist mit Abstand wichtigste Einzelposition (fast 60% der Zuschussbeträge)
 - Einwohneranteil der Sonderstatusstädte an den Kragenkreisen liegt bei durchschnittlich 26,5%
 - 1% Aufgabenerfüllung entspricht wertmäßig nicht gleich 1% Absenkung Umlagegrundlagen
- **Ergebnis: Im HFAG ist eine allgemeiner Mechanismus der gezielten „Veredelung“ und „Entlastung“ nicht richtig aufgehoben**
 - besser: Veredelung der oberzentralen Funktionen, keine Ermäßigungssätze
 - im Übrigen individuelle Vereinbarungen über Ausgleichszahlung zwischen Sonderstatusstädte und dazugehörigen Kragenkreisen

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)
- **Einarbeitung der Kommentierungen / Rückmeldungen**

Herbst

- **Thematik des vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

23. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung des KFA“
am 11. November 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024**
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. **Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen**
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
7. Verschiedenes

Vorab: Sachstand zum Arbeitspaket II

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene

I.
Vertikaler
KFA

1.
Höhe der
Finanzausgleichs-
masse

2.
Höhe der Quoten
der Teilschlüssel-
massen

3.
Besondere
Finanzzuweisungen

II.
Horizontaler
KFA

1. Ausgleichsparameter

a)
Ausgleichs-
quote

b)
Solidaritäts-
umlage

2. Einwohnergewichtung

Metropolenzuschlag

Gemeinde-
finanzbericht

Funktion/
Hauptansatzstaffel

Sonderstatus!
städte und
Kragenkreise

3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der **Verbundquote**

Positionierung der Landesregierung:

- Einführung einer Verbundquote zur Bemessung der FAG-Masse (Arbeitspaket I)

Offen:

- Höhe der Verbundquote (Arbeitspaket II)



3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der Verbundquote

KFA in Mio. Euro	2016 (Plan)	2017 (Plan)	2018 (Plan)	2019 (Plan)	2020 (Plan)	2021* (Plan)	2022 (Plan)	2023 (Plan)	2024 (Plan)	2025 (Plan)
Obligatorischer Steuerverbund (nach LFA) gem. Mai-StSchä Vj.	15.456	16.734	17.603	18.551	19.834	19.403	20.176	23.125	24.687	25.362
vom Land außerhalb von kommunalen Umlagen und von Verstärkungsmitteln aufzubringendes Volumen	3.724	3.927	4.121	4.432	4.754	4.889	4.988	5.366	5.510	5.707
fiktive Steuerverbundquote in %	24,09	23,47	23,41	23,89	23,97	25,20	24,72	23,21	22,32	22,50
KFA-Volumen	4.368	4.587	4.973	5.211	5.999	6.111	6.446	6.883	6.935	7.131

3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der Verbundquote

Beispielhafte Durchschnittsbildungen:

In Mio. Euro	Zeitraum 2016-2020	Zeitraum 2021-2025	Zeitraum 2016-2025
Durchschnittliche Verbundquote	23,77	23,47	23,60

3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Positionierung der Landesregierung:

- Fortführung der Festlegung fester Quoten zur Bemessung der Teilschlüsselmassen (Arbeitspaket I) im HFAG.

Offen:

- Höhe der Quoten (Arbeitspaket II)



3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Bisherige Ableitung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:

- **Bis 2016:**
 - Teilschlüsselmassen durch Dezision.
- **Bedarfsmodell 2016 bis 2020:**
 - Ermittlung im Rahmen der **vertikalen Bedarfsermittlung**.
- **Festbetragsmodell 2021 bis 2025:**
 - **Ansatz einer festen Quote**, die auf dem Durchschnitt der Quoten aus den Jahren 2019 bis 2021 auf Basis der vertikalen Bedarfsermittlung beruht.
 - Ziel: Planungssicherheit

→ **Auskömmlichkeit der sich daraus ergebenden Teilschlüsselmassen durch Überprüfung im Gemeindefinanzbericht bestätigt**

3. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen **Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen**

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen ab dem KFA 2026 auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2019 bis 2025.
- Überprüfung der Auskömmlichkeit der Quoten im Rahmen des Gemeindefinanzberichts.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. **Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten**
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
7. Verschiedenes

4. Solidaritätsumlage/ Ausgleichsquote Solidaritätsumlage

- Die Solidaritätsumlage wird auf abundante Steuerkraft erhoben und leistet einen Beitrag zur interkommunalen Solidarität
 - Umfang der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden lt. Planungsdaten des KFA 2025: **111,7 Mio. Euro.**
 - 19 Kommunen tragen zu dieser bei.
 - **Größte Beitragszahler:** Eschborn (52,8 Mio. Euro), Neu-Isenburg (22 Mio. Euro) und Allendorf (Eder) (8,1 Mio. Euro).
 - Solidaritätsumlage Frankfurt am Main in 2025: **rd. 64 Mio. Euro.**
- Ausgewogene Abschöpfung der Abundanz durch zweistufigen Tarif: Kommunen mit geringfügiger Abundanz werden nicht ganz so stark belastet wie stark abundante Kommunen.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage i.H.v. 15 Prozent bzw. 25 Prozent.

4. Solidaritätsumlage/ Ausgleichsquote Ausgleichsquoten

§ 17 (1) HFAG:

„Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde bemisst sich für die einzelne Gemeinde nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, indem ihr durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisangehörigen Gemeinden steht“

- Schlüsselzuweisung A: Vorwegausgleich für besonders finanzschwache Kommunen. Im HFAG definierte Differenz wird zu **65 Prozent** ausgeglichen.
- Schlüsselzuweisung B: Ausgleich des Unterschiedsbetrags zwischen Ausgleichsmesszahl und um Schlüsselzuweisung A erhöhte Steuerkraftmesszahl i.H.v. **65 Prozent**.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Beibehaltung der derzeitigen Ausgleichsquoten für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen A und B.
- Der Ausgleich in Höhe von 65 Prozent jeweils über die Schlüsselzuweisungen A und B hat sich bewährt.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
- 5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA**
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
- 6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen**
7. Verschiedenes

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

Agenda

- a. Prüfauftrag
- b. Ausweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (§ 43 HFAG)
- c. Ausweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG)
- d. Ausweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG)
- e. Ausweisungen für Förderungen zur Umsetzung der Ziele des Hess. Energiegesetzes (§ 48 HFAG)
- f. Förderung der Nahmobilität (§ 48 HFAG)
- g. Ausweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (§ 38 HFAG)
- h. Ausweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG)
- i. Ausweisungen für Altenpflegeeinrichtungen (§ 48 HFAG)
- j. Ausweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)
- k. Klimaschutz (§ 48 HFAG)
- l. Dorfentwicklung (§ 48 HFAG)
- m. Ausweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte (§ 44 HFAG)
- n. Ausweisungen nach §§ 41, 44a, 44b HFAG
- o. Handlungsempfehlungen aufgrund der Rückmeldungen

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisung

a. Prüfauftrag

Koalitionsvertrag 2024-2029:

„Wir wollen den Kommunalen Finanzausgleich zum 1. Januar 2026 auf eine neue Grundlage stellen, ihn dabei vereinfachen und gleichzeitig Transparenz, Stabilität sowie Planungssicherheit stärken.“

(...)

*Vor Ort, in den Städten, Gemeinden und Landkreisen, wissen die verantwortlichen Personen am besten, wie die dortigen Probleme und Herausforderungen gelöst werden. Wir wollen der kommunalen Ebene mehr Vertrauen entgegenbringen und ein höheres Maß an Eigenverantwortung übertragen. Daher wollen wir mehr **Mittel ohne Zweckbindung** versehen und den Kommunen dadurch dringend benötigte Handlungsspielräume überlassen.“*

(KOA-Vertrag 2024-2029 Seite 185).

6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen

a. Prüfauftrag

- In der 12. AG KFA am 6. Juli 2023 wurden die Besonderen Finanzzuweisungen sowie die Investitionszuweisungen erstmalig inhaltlich thematisiert.
- Die Besonderen Finanzzuweisungen sowie die Investitionszuweisungen mit einem jährlichen Volumen von unter 20 Mio. Euro sollten auf ihre Notwendigkeit zum Fortbestand geprüft werden.
- Die Ressorts sind zu den betreffenden Produkten angeschrieben und um Stellungnahme gebeten worden.
- Nachfolgend sind die Ergebnisse der Ressortrückmeldungen und -besprechungen dargestellt.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

b. Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (§ 43 HFAG)

Kapitel 17 20, Produkt 013, Hessisches Ministerium der Finanzen

- Fördervolumen HH 2024: 18,2 Mio. Euro -

- Wird benötigt, solange Gemeinden Trägerinnen der Straßenbaulast auch für Kreisstraßen pp. sind.
- Bei entsprechender Änderung des Hessischen Straßengesetzes könnte die Besondere Finanzausweisung entfallen → aktuell nicht vorgesehen; Zuständigkeit: HMWVW.
- Ein damit einhergehender möglicher Entfall der Ermittlung von Straßenlängen durch Hessen Mobil würde nicht zu einer Verwaltungsentlastung führen, da Hessen Mobil diese Daten ohnehin auch anderweitig benötige.
- Vorschlag: Beibehalten der Besonderen Finanzausweisung im erforderlichen Umfang → HH 2024: 18,2 Mio. Euro; HH 2025: 18,2 Mio. Euro.

6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen

c. Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG)

Kapitel 17 25, Produkt 018, Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen
- Fördervolumen HH 2024: rd. 6,6 Mio. Euro -

- Ausgangslage: 4,3 Mio. Euro direkt an Schulträger; 2,3 Mio. Euro Abführungen über „Umweg“ Epl. 04 zur Förderung von Paktschulen.
- HMKB hält Fortsetzung fachlich für geboten und spricht sich für eine Beibehaltung der Besonderen Finanzzuweisung im KFA aus.
- Im Kap. 04 59 P 109 stehen Mittel für ganztägige Betreuungsangebote zur Verfügung.
- Dort seien jedoch keine freien Mittel verfügbar; bei einer Umsetzung der Förderung in den Ressorteinzelplan ohne finanzielle Kompensation sei die Finanzierung nicht gesichert.
- Fazit:

HMKB spricht sich für ein Beibehalten der Besonderen Finanzzuweisung im KFA aus.

HMdF schlägt vor, die Abwicklung innerhalb des KFA zu beenden; Möglichkeit der Umsetzung in den Epl. 04 besteht grundsätzlich.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

d. Ausweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAAG)

Kapitel 17 27, Produkt 020, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur
- Fördervolumen HH 2024: 2,85 Mio. Euro

Musikschulen (0,3 Mio. Euro)

- Die vom Land geförderten Musikschulen werden bereits jetzt weit überwiegend durch Mittel aus Kapitel 15 50 Produkt 006, dessen Fördersumme im Bereich Musikschulen im Haushaltsjahr 2024 bei 4,4 Mio. Euro liegt, gefördert.
- Finanzausweisung durch den KFA betreffen hingegen nur die 16 kommunalen Musikschulen
- Eine gebündelte Förderung für alle öffentlichen Musikschulen nach dem Indikatorenmodell aus dem Einzelplan 15 (Kapitel 15 50, P 006) wäre sinnvoll.
- Vorschlag: Keine zwingende Verortung im KFA, Umsetzung in Epl. 15 grundsätzlich möglich. Beendigung der gesonderten Finanzausweisung durch den KFA.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

d. Ausweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAAG)

Kapitel 17 27, Produkt 020, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur
- Fördervolumen HH 2024: 2,85 Mio. Euro

Bibliotheken (1,25 Mio. Euro)

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitieren sowohl große als auch kleine Kommunen aus ganz Hessen
- Im Haushaltsjahr 2024 erhielten 70 kommunale Bibliotheken eine Finanzausweisung.
- Fazit: Keine zwingende Verortung im KFA. Umsetzung in Epl. 15 grundsätzlich möglich, Finanzierung dann allerdings offen; alternativ Wegfall der Besonderen Finanzausweisung grds. möglich → Folge: die Kommunen müssten die betreffenden Kosten zukünftig aus eigenen Mitteln finanzieren.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

d. Ausweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAAG)

Kapitel 17 27, Produkt 020, Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur
- Fördervolumen HH 2024: 2,85 Mio. Euro

Museen (1,3 Mio. Euro)

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitieren sowohl große als auch kleine Kommunen aus ganz Hessen.
- Im Haushaltsjahr 2024 erhielten rd. 40 kommunale Museen eine Finanzausweisung.
- Fazit: Keine zwingende Verortung im KFA. Umsetzung in Epl. 15 grundsätzlich möglich, Finanzierung dann allerdings offen; alternativ Wegfall der Besonderen Finanzausweisung grds. möglich → Folge: die Kommunen müssten die betreffenden Kosten zukünftig aus eigenen Mitteln finanzieren.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

e. Zuweisungen für Förderungen zur Umsetzung der Ziele des Hess. Energiegesetzes (§ 48 HFAg)

Kapitel 17 30, Produkt 050, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitieren sowohl große als auch kleine Kommunen aus allen kommunalen Gruppen in ganz Hessen.
- Das Bewilligungsvolumen in 2024 beträgt rd. 18,2 Mio. Euro, davon bisher 14,3 Mio. Euro bewilligt (78 %) (Stand: 31.10.2024).
- Es wird davon ausgegangen, dass das Volumen in 2024 vollständig ausgeschöpft wird.
- Dieses Jahr bereits 40 Projekte gefördert.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

e. Zuweisungen für Förderungen zur Umsetzung der Ziele des Hess. Energiegesetzes (§ 48 HFAg)

Kapitel 17 30, Produkt 050, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Bei Wegfall der Zuweisung und Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse:
 - für die einzelne Kommune kein großer finanzieller Zuwachs
 - mit der Förderung können dagegen auch relativ große Projekte gestemmt werden, die aus dem Kommunalhaushalt insb. kleinerer Kommunen sonst nicht finanzierbar wären.
- Zunehmende Bedeutung des Programms erwartet, nachdem das KIP I ausgelaufen ist und KIP II sich dem Programmende nähert.
- Vorschlag: Beibehaltung der Investitionszuweisung im erforderlichen Umfang.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

f. Förderung der Nahmobilität (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 30, Produkt 051, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitieren sowohl große als auch kleine Kommunen aus allen kommunalen Gruppen in ganz Hessen.
- Bisher 72 Förderbescheide i.H.v. 7,3 Mio. Euro erteilt,
 - davon 50 im ländlichen Raum
 - davon 26 Planungen mit einem erwarteten Investitionsvolumen in den Folgejahren von ca. 25 Mio. Euro.
- Weitere Projekte (rd. 2,5 Mio. Euro) mit geplanter Bescheidung in 2024 in Bearbeitung.
- Für weitere laufende Projektplanungen bis 2028 mind. 45 Mio. Euro notwendig.
- Aktuell bevorzugte Bindung von Bundesmitteln zur langfristigen Sicherung der Mittel.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

f. Förderung der Nahmobilität (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 30, Produkt 051, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Bei Wegfall der Zuweisung und Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse:
 - für die einzelne Kommune kein großer finanzieller Zuwachs
 - mit der Förderung können dagegen auch relativ große Projekte gestemmt werden, die aus dem Kommunalhaushalt insb. kleinerer Kommunen sonst nicht finanzierbar wären.
- Mit der Förderung können auch Maßnahmen die Kreis- oder sogar Landesgrenzen überschreiten finanziert werden; HMMVW und Hessen Mobil übernehmen dabei koordinierende Funktion.
- Eingesetzte Mittel auch zur Kofinanzierung von Bundesmitteln (2025 – 2030: ca. 20 Mio. Euro), Voraussetzung für Finanzhilfe „Stadt und Land“ (2025 – 2030: ca. 49 Mio. Euro).
- Vorschlag: Beibehaltung der Investitionszuweisung im erforderlichen Umfang.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

g. Ausweisungen für Kinder- und Jugenderholung (§ 38 HFAG)

Kapitel 17 32, Produkt 027, Hessisches Ministerium Arbeit, Integration, Jugend und Soziales und Kultur
- Fördervolumen HH 2024: 0,25 Mio. Euro

- Mit der Förderung werden jährlich landesweit rund 3.000 Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien erreicht; Förderung nimmt eine bedeutsame Rolle bei der Jugendarbeit ein.
 - Das Programm stärkt die kommunale Jugendarbeit in Bezug auf diese spezifische Zielgruppe.
 - Nach Prüfung durch den HRH wurden die Fördergrundsätze im Jahr 2022 grundlegend überarbeitet mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand erheblich zu verringern.
 - Eigenständige Mittelbewirtschaftung durch die Jugendämter → kein hoher Verwaltungsaufwand. Förderung aus dem Epl. 08 würde den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen.
 - Fazit: Keine zwingende Verortung im KFA. Umsetzung in Epl. 08 (Kapitel 08 06, P 021) und damit Zusammenführung mit der Förderung von Sondermaßnahmen der Jugendhilfe grundsätzlich möglich, Finanzierung dann allerdings offen; alternativ Wegfall der Investitionsausweisung. → Folge: die Kommunen müssten die betreffenden Kosten zukünftig aus eigenen Mitteln finanzieren.
- HMSI plädiert für die Beibehaltung als Besondere Finanzausweisung.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

h. Zuweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 32, Produkt 028, Hessisches Ministerium Arbeit, Integration, Jugend und Soziales
- Fördervolumen HH 2024: 5 Mio. Euro

- Die Förderung hat sich bewährt und erfolgt inzwischen zu weit überwiegenden Teilen auf Grundlage der 2023 veröffentlichten „Förderrichtlinie zum Ausbau inklusiver kommunaler Angebote im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention“. Seit Veröffentlichung der Förderrichtlinie ist die zuvor bereits hohe Nachfrage von Seiten der Kommunen nochmals deutlich angestiegen und bis heute ungebrochen groß.
- Im HH 2024 kam es bereits zu 65 Anfragen bzw. Anträgen. Daraus wurden bisher 19 Bescheide mit einem Gesamtvolumen von rund 2,9 Mio. Euro generiert; weitere Bescheide werden auf dieser Grundlage in 2025 folgen. HMSI rechnet mit zahlreichen weiteren Anträgen.
- Im Hinblick auf die Behinderteneinrichtungen ist aktuell ein Förderauftrag in Erarbeitung, da hier die Nachfrage aktuell stagniert, obwohl die Bedarfslage nach fachlicher Einschätzung weiterhin hoch ist. Daher sollen neue Anreize geschaffen und damit noch in dieser Legislaturperiode wichtige politische Akzente gesetzt werden.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

h. Ausweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAAG)

Kapitel 17 32, Produkt 028, Hessisches Ministerium Arbeit, Integration, Jugend und Soziales
- Fördervolumen HH 2024: 5 Mio. Euro

- Sowohl im Bereich der Förderrichtlinie zum Ausbau inklusiver Kommunen als auch im Bereich der Behinderteneinrichtungen ist perspektivisch mit zunehmenden Ausgaben zu rechnen. Die notwendigen Mittel wären in Epl. 08 nicht stemmen.
- Förderung auch aus politischer Sicht in dieser Höhe unverzichtbar.
- Fazit: Keine zwingende Verortung im KFA. Umsetzung in Epl. 08 grundsätzlich möglich, Finanzierung dann allerdings offen; alternativ Wegfall der Investitionsausweisung → Folge: die Kommunen müssten die betreffenden Kosten zukünftig aus eigenen Mitteln finanzieren.

HMSI plädiert für die Beibehaltung als Investitionsausweisung.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

i. Zuweisungen für Altenpflegeeinrichtungen (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 063, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 1,0 Mio. Euro -

- Ab dem Haushaltsjahr 2025 dient das Produkt ausschließlich der Abfinanzierung bereits bewilligter Fördermaßnahmen. Nachbewilligungen werden ab 2025 nicht mehr erfolgen.
- Eine Änderung der bisherigen Vorgehensweise erscheint daher auch aus verfahrensökonomischen Gründen nicht sinnvoll.
- Das bisherige Verfahren sollte noch bis zur endgültigen Abfinanzierung der Altfälle aus dem KFA beibehalten werden, da danach die Zuweisung enden.
- Fazit: Beibehalten der Investitionszuweisung.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

j. Ausweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 064, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 4,4 Mio. Euro -

NES-Programm:

- Volumen 2 Mio. Euro
- Förderung muss vom thematischen Zusammenhang nicht zwingend in Form einer Besonderen Finanzausweisung bzw. Investitionsausweisung über den KFA ausgebracht werden.
- Umsetzung des Förderprodukts in den Epl. 12 zumindest inhaltlich-fachlich grundsätzlich möglich.
- Ohne Finanzierung des NES-Programms mit 2 Mio. Euro (aus dem KFA) bzw. ohne eine entsprechende Kompensation, wäre Hessen nicht mehr in der Lage als Sportland die Sportstätten des Leistungssports noch adäquat und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln oder zu erhalten.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

j. Ausweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 064, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 4,4 Mio. Euro -

- Zielsetzung: Förderung von herausragenden und überregional bedeutsamen Sportstätten. Fokus auf Sportstätten für den Leistungssport, aber auch Projekte mit breitensportlichen Schwerpunktsetzungen.

Kernkennzahlen im Programm:

- 2-3 Förderungen pro Jahr
- Landesauswendungen regelmäßig im Bereich von 300.000 - 1.000.000 Euro je Projekt
- Aktuell rund 10 Projekte angemeldet vorliegend
- Wirkungsweise: Mit der Unterstützung kommunaler Projekte für den Leistungssport soll der Standort Hessen weiter gestärkt werden, um mit hessischen Vorbildern des Leistungs- und Spitzensports auch den Breitensport zu beflügeln. Der Bund wird nach hiesiger Einschätzung seiner Zuständigkeit in diesem Bereich nur sehr unzureichend gerecht. Ohne eine Landesförderung sind solche Sportstätten und die dafür notwendigen Investitionen oftmals nicht realisierbar bzw. erhaltbar. Die Kosten für solche Maßnahmen übersteigen oftmals die kommunale Leistungsfähigkeit.

6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen j. Zuweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 064, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 4,4 Mio. Euro -

Sport integriert Hessen:

- Volumen: 2,4 Mio. Euro
- Förderhöhe bemisst sich anhand der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Anzahl der in der Gemeinde gemeldeten Regelleistungsberechtigten. Förderhöhe steigt in Abhängigkeit der jeweiligen Belastung in der Gemeinde, sodass auch die ungleiche Verteilung von Geflüchteten in den Gemeinden durch das Programm einen Ausgleich an Lastspitzen erfährt.
- Integrative Funktion des Programms → Spannungsfeld *Pflichtaufgaben / Freiwillige Leistungen*
- Im Fall einer Loslösung aus dem KFA könnten – jedenfalls mit jetzigem Planungsstand zum Epl. 12 – die Förderungen nicht mehr umgesetzt werden, weil dort (noch) keine Haushaltsmittel für die weitere Durchführung zur Verfügung stehen.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen j. Zuweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 064, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 4,4 Mio. Euro -

- **Ziel:** Unterstützung hessischer Gemeinden, um Integration und gesellschaftliche Teilhabe in die kommunale Gemeinschaft über Sportangebote zu erleichtern
- Unterstützung von Gemeinden mit HEAE-Standorten
- Sport als internationales, niederschwelliges, vergleichsweise kostengünstiges, kommunales Instrument für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt in der Gemeinde nutzen
- **Sieger #BeInclusive Sport Award der Europäischen Union 2018 (111 Einsendungen)**
- Evaluationsergebnisse 2019/2020 (492 Fragebögen versandt): Das Programm trifft bei den Beteiligten auf sehr gute bis gute Resonanz

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

j. Zuweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 36, Produkt 064, Hessisches Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege
- Fördervolumen HH 2024: 4,4 Mio. Euro -

- ca. 9 Geflüchtete pro 10.000 Einwohner haben über das Programm einen dauerhaften Zugang in Sportvereine - und somit die kommunale Gesellschaft - gefunden
- ca. 22 Geflüchtete pro 10.000 Einwohner wurden über dauerhafte und einmalige Angebote erreicht
- Sport-Coaches = Netzwerker = Teil des kommunalen Integrationsnetzwerkes
- Russischer Angriffskrieg auf die Ukraine: teilnehmende Gemeinden konnten sofort auf funktionierende Strukturen und Netzwerke zurückgreifen, um das Ankommen der Geflüchteten zu erleichtern
- Angebote fanden in Sportvereinen/Gemeinde-/Jugendzentren/ohne institutionelle Bindung/Schule/Kita/Institutionen von Glaubensgemeinschaften
- Sportarten: Fußball, Fitness, Turnen, Schwimmen, Radfahrkurse (Mobilität!)
- Fazit: Förderprogramm könnte inhaltlich grundsätzlich dem Epl. 12 zugeordnet werden → Finanzierungsfrage dann allerdings offen; es wird eine entsprechende Kompensation erwartet.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

k. Klimaschutz (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 41, Produkt 040, Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat - Fördervolumen HH 2024: 3 Mio. Euro -

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitieren sowohl große als auch kleine Kommunen aus allen kommunalen Gruppen in ganz Hessen.
- Seit 2016 wurden in über 250 verschiedenen Kommunen Bewilligungen ausgesprochen. Über 60% des Bewilligungsvolumen entfällt auf den ländlichen Raum (Kommunen <20.000 EW).

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Bewilligungen Soll	10	13	25	35	45
Ist	32	42	48	103	78
Ist-Ausgaben	0,87 Mio. €	1,57 Mio. €	2,22 Mio. €	4 Mio. €	9,77 Mio. €

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

k. Klimaschutz (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 41, Produkt 040, Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat - Fördervolumen HH 2024: 3 Mio. Euro -

- Es wird davon ausgegangen, dass das Antragsniveau perspektivisch steigt; die aktuell veranschlagten Mittel sind bereits nicht auskömmlich, vielmehr ist eine Querfinanzierung über andere Produkte erforderlich um den Mittelbedarf zu decken.
- Nachrangförderung: diese greift immer dann, wenn andere Förderprogramme keine Fördermöglichkeiten bieten.
- Fazit: Beibehaltung der Investitionszuweisung im erforderlichen Umfang.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

I. Dorfentwicklung (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 41, Produkt 041, Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Die Förderung wird gut angenommen; es profitiert ganz überwiegend der ländliche Raum.

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	
Förderschwerpunkte	Soll	110	81	89	87	84
	Ist	105	81	97	89	82
Ortsteile	Soll	770	720	761	774	740
	Ist	789	859	859	784	700
Ist-Ausgaben	12,89 Mio. €	12,85 Mio. €	14,35 Mio. €	14,42 Mio. €	14,82 Mio. €	

- Ermöglicht große Einzelinvestitionen bis 1,2 Mio. Euro Fördersumme.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen

I. Dorfentwicklung (§ 48 HFAG)

Kapitel 17 41, Produkt 041, Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat - Fördervolumen HH 2024: 15,5 Mio. Euro -

- Gestalterische und funktionale Stärkung der Ortskerne im ländlichen Raum: Infrastruktur, Aufenthalts- und Gemeinschaftsorte, Treffpunkte, Privates Engagement (Vereine), Wohnraum, Entlastung der Ballungsräume
- Durch Beteiligungsprozess ist gewährleistet, dass sich Investition in kommunale Infrastruktur an tatsächlichen Bedarfen der Bevölkerung orientieren.
- Förderung von privatem Wohnraum im Innenbereich hält Dörfer attraktiv, ermöglicht jungen Familien die Rückkehr aufs Land; kann zudem Siedlungsdruck in Ballungsräumen mindern
- Ein Wegfall der Investitionszuweisung und Verteilung der Mittel auf die Schlüsselmasse würde für die einzelne Kommune keinen großen finanziellen Zuwachs bedeuten; mit der Förderung können dagegen auch relativ große Projekte gestemmt werden, die aus dem Kommunalhaushalt sonst nicht finanzierbar wären.
- Fazit: Beibehaltung der Investitionszuweisung im erforderlichen Umfang.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen m. Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte (§ 44 HFAG)

Kapitel 17 20, Produkt 012, Hessisches Ministerium der Finanzen, Volumen regelmäßig i.H.v. 13 Mio. Euro p.a.

War **Gegenstand des Expertengremiums**, Sitzungen vom 16. November 2023 und 19. März 2024:

- *„Einmütig empfiehlt das Gremium jedenfalls eine Vereinfachung des Verteilverfahrens (Pauschalen, schon vorhandene Parameter?). Hierzu bittet das Gremium um einen Vorschlag. (...)“*
- Länderumfrage durchgeführt: Hessen gibt im Verhältnis relativ viel für seine Heilkurorte aus; vgl. etwa NRW: Rund 12 Mio. Euro p.a. für grds. vergleichbares Produkt bei 18 Mio. Einwohnern
- Vereinfachungen des Verteilverfahrens? Uneinheitliche Meldung statistischer Daten an das HSL → keine trennscharfen Daten über kurtaxpflichtige Übernachtungen

Im Übrigen ist seitens des **Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV)** ein mit dem **HRH abgestimmter Bericht** über die Evaluation der Heilkurortezuweisung erbeten.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionszuweisungen m. Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte (§ 44 HFAG)

Kapitel 17 20, Produkt 012, Hessisches Ministerium der Finanzen, Volumen regelmäßig i.H.v. 13 Mio. Euro p.a.

- Auswirkungen bei **Wegfall**? Kommunen, die bislang relativ wenig Zuweisungen in EUR/Einw. erhielten, wären vergleichsweise gering getroffen. Kommunen, die bislang relativ viel in EUR/Einw. erhielten, wären besonders betroffen (Bspw. Bad Wildungen und Bad Zwesten müssten zur Kompensation rd. 400 Prozentpunkte Grundsteuer B mehr erheben).

Weitere Vorschläge:

- Verfahrensvereinfachung über Festbeträge anhand eines Durchschnitts (3-5 Jahre?) und Festsetzen eines Festbetrags für eine Dauer von 3-5 Jahren?
- Mitgliederbefragung durch Hessischen Heilbäderverband (HHV): Festbetrags- oder Pauschallösung nicht gewünscht; individueller Ansatz (veredelte Einwohner-, Reha-Betten- und kurtaxpflichtige Übernachtungszahlen) sollte beibehalten werden; jährliche Festsetzung zur Gewährleistung von Aktualität und Berücksichtigung individueller Entwicklungen vor Ort in den Kommunen.
- Heilbäderverband hat angeboten, die kurtaxpflichtigen Übernachtungszahlen ggf. erheben zu können (Verwaltungsvereinfachung).

Fazit: Beibehaltung der Besonderen Finanzausweisung im bisher zugestandenen Umfang → HH 2024: 13 Mio. Euro; Entwurf HH 2025: 13 Mio. Euro.

6. Besondere Finanzaufweisungen/Investitionsaufweisungen n. Aufweisungen nach §§ 41, 44a und 44b HFAG

- Aufweisungen nach §§ 41, 44a und 44b HFAG waren bereits in der 12. Sitzung der AG KFA am 6. Juli 2023 abschließend erörtert worden.
- Aufweisung zu Theatern nach § 41 HFAG liegt mit moderatem konstantem Aufwuchs bei 28,5 Mio. Euro im Jahr 2024.
- Die Pauschalen Aufweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten nach § 44a HFAG lagen mit konstantem Aufwuchs bei 25 Mio. Euro in 2024 und werden (auch) aus der Starken Heimat Hessen finanziert.

6. Besondere Finanzaufweisungen/Investitionsaufweisungen n. Aufweisungen nach §§ 41, 44a und 44b HFAG

- Die Aufweisungen für die Digitalisierung der Kommunen nach § 44b HFAG liegen seit 2020 bei 20 Mio. Euro p.a. und werden ebenfalls (auch) aus der Starken Heimat Hessen finanziert. Die vom Hessischen Städtetag erbetene Übersicht über die Zuwendungsempfänger wurde diesem im Nachgang zur Verfügung gestellt.
- Fazit: Als Arbeitsergebnis wurde ein Beibehalten der Aufweisungen nach §§ 41, 44a und 44b HFAG grundsätzlich als sach- und zweckdienlich erachtet.

6. Besondere Finanzausweisungen/Investitionsausweisungen

o. Zusammenfassung

Vorschlag HMDf: Streichen bzw. Umsetzen der folgenden Besonderen Finanzausweisungen bzw. Investitionsausweisungen

1. Ausweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG) – rd. 6,6 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen
2. Ausweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG) – 2,85 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Zuweisung Bibliotheken und Museen Finanzierung offen; Musikschulen (0,3 Mio. Euro p.a.) ohne zusätzliche Etatisierung.
3. Ausweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (§ 38 HFAG) – 0,25 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen
4. Ausweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG) – 5 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen
5. Ausweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG) – rd. 4,4 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen
4. Solidaritätsumlage / Ausgleichsquoten
5. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
6. Besondere Finanzzuweisungen/Investitionszuweisungen
- 7. Verschiedenes**

7. Verschiedenes Termine

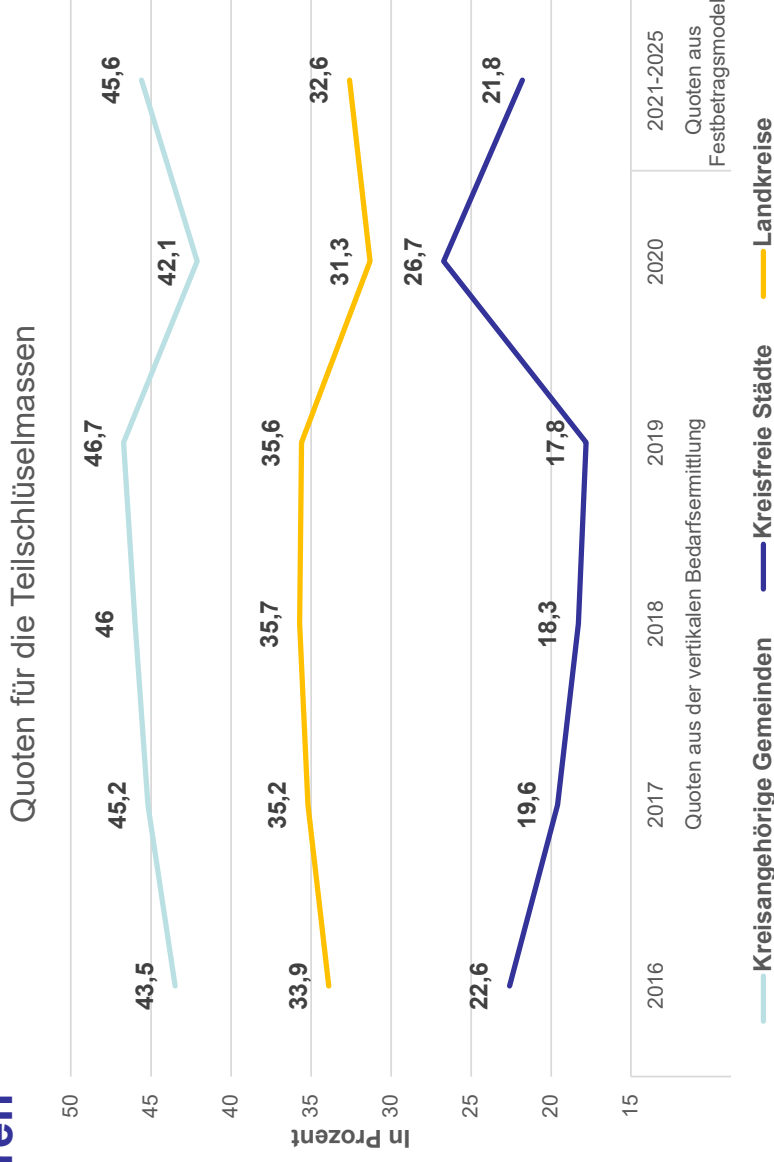
24. AG Evaluierung des KFA am 21. November 2024

- Derzeitige Terminierung: 10 bis 12 Uhr
- Wäre eine Verschiebung auf 11 Uhr möglich?

Backup

4. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Übersicht über die Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen in den vergangenen Jahren



4. Verbundquote/ Quote der Teilschlüsselmassen Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen ab dem KFA 2026 auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2019 bis 2025.
- Überprüfung der Auskömmlichkeit der Quoten im Rahmen des Gemeindefinanzberichts

	Derzeitige Quoten 2021 bis 2025	Quoten ab dem KFA 2026	
		Option 1: 2016 bis 2025	Option 2: 2019 bis 2025
Kreisangehörige Gemeinden	45,6	45,1	45,3
Kreisfreie Städte	21,8	21,4	21,9
Landkreise	32,6	33,5	32,8

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 11. November 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
2. Vertikale Verteilung
3. Symmetrieverfahren

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- „horizontale“ Begutachtungsteile
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“

„vertikale“ Begutachtungsteile

- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**

- weitere Einzelgutachten, darunter:

- ✓ **Nivellierungshebesätze**

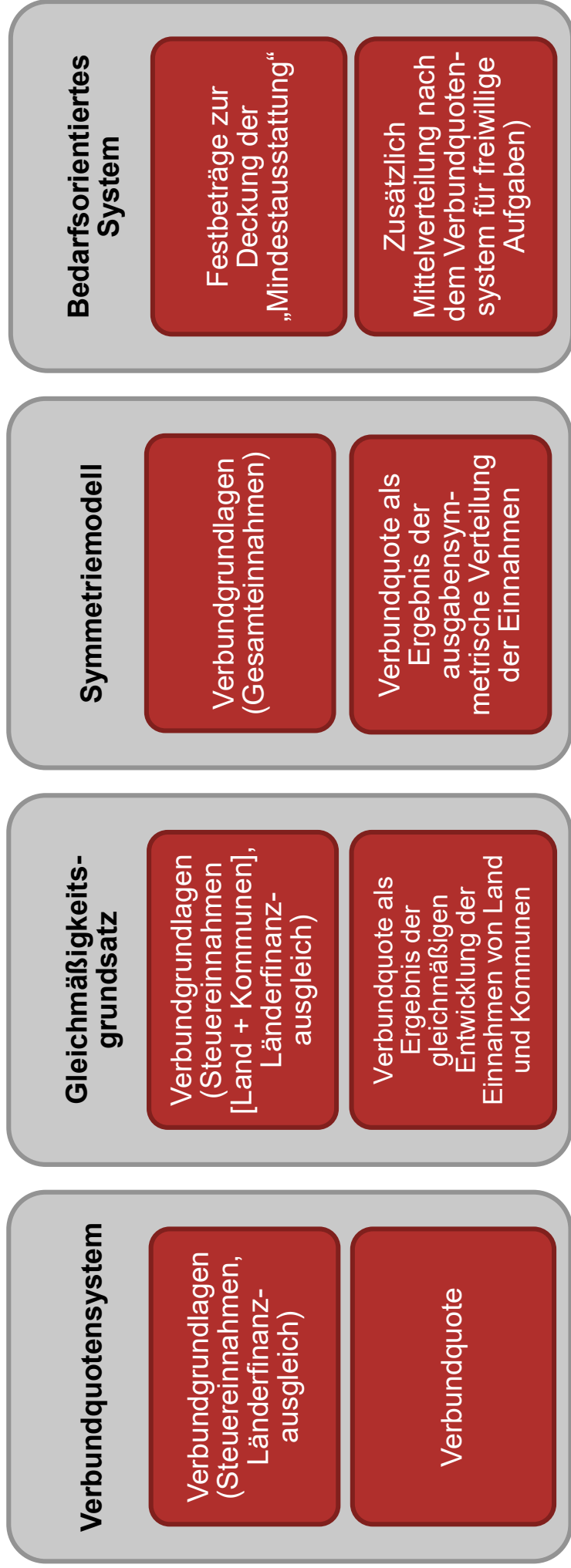
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs



heute Präsentation zu diesen Themen

VERTIKALE DOTATION

Die Finanzausgleichsmasse kann grundsätzlich auf vier verschiedene Wege bestimmt werden:



Quelle: Eigene Darstellung

SYMMETRIEVERFAHREN

Symmetrieverfahren als eine Lösung, die die Landesebene einbezieht

- v.a. Operationalisierung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts bei beidseitigen Defiziten (Rechtsprechung der Verfassungsgerichte)
- Gesetzliches Dotationsverfahren im kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg
- Einnahmen und Ausgaben der Landesebene sowie der Kommunalebene werden gegenübergestellt
- **Keine Aufgabendifferenzierung und Effizienzbewertung erforderlich – rein quantitatives Verfahren möglich**

Grundfunktionalität

- ausgabensymmetrische Verteilung der gesamthaften Steuereinnahmen
- symmetrische Beteiligung an Überschüssen und Defiziten
- Bedarfe einer Ebene werden nicht notwendigerweise voll abgedeckt
- keine einseitige Effizienzvorurteile (positiv wie negativ) für die beiden Ebenen
- Vorteile: transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar
- Nachteile: keine Differenzierung nach Aufgaben, keine Effizienzurteile
- **symmetrische Verteilung der gemeinsamen Überschüsse und Defizite**

SYMMETRIEVERFAHREN (VEREINFACHTES SCHEMA)

- Symmetrische Verteilung der Einnahmen nach den Ausgaben

Kommunen (inkl. Zweckverbände)	Land
Bereinigte Ausgaben ./ Bereinigte Einnahmen ./ Einnahmen aus Steuern und steuerähn. Abgaben ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelverbrauch	Bereinigte Ausgaben ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes ./ Bereinigte Einnahmen ./ Einnahmen aus Steuern und steuerähn. Abgaben ./ Einnahmen aus allgem. Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelverbrauch
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand

$$\text{Ziel: } \frac{DMB_{Land}}{DMB_{Kommunen}} = \frac{DMV_{Land}}{DMV_{Kommunen}}$$

Instrument: FAG-Leistungen

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Basismodell

— Anpassung FAG-Masse **+162,0 Mio. Euro** (Durchschnitt 2016-2023)



SYMMETRIEBERECHNUNGEN

Weitere Schritte

- Berücksichtigung Zinsen
- Berücksichtigung Einnahmepotenziale Realsteuer und Grunderwerbsteuer
- Berücksichtigung Sondereffekte 2020/2021 (Sondervermögen)
- Berücksichtigung Extrahaushalte

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen (hier: 50%)

- Anpassung FAG-Masse +243,4 Mio. Euro (Durchschnitt 2016-2023)



ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen (hier: 50%) und Korrektur um das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“

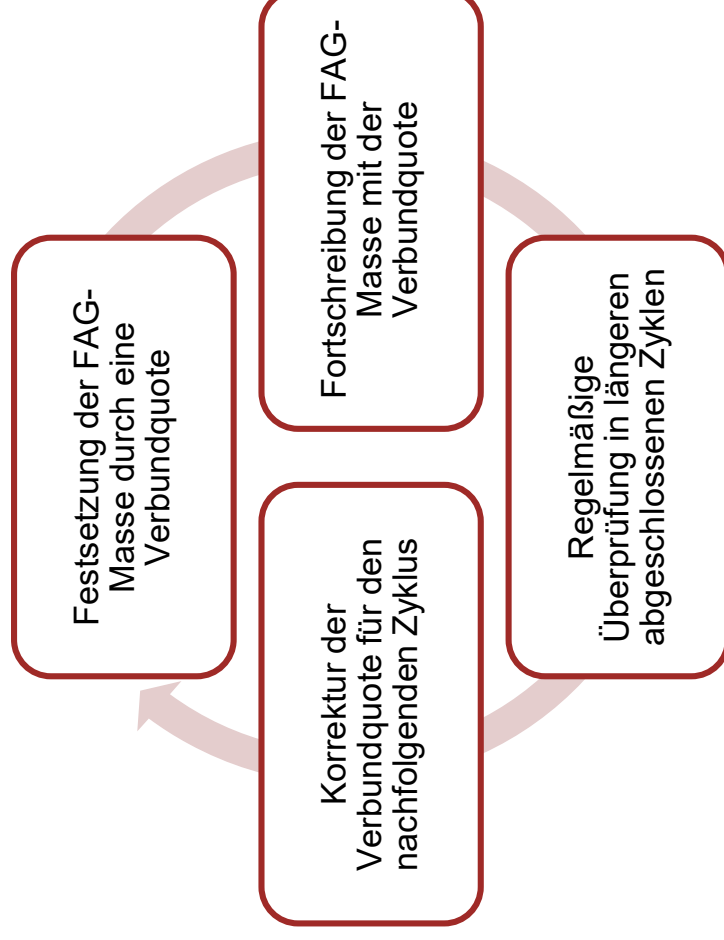
- Anpassung FAG-Masse +38,8 Mio. Euro (Durchschnitt 2016-2023)



SYMMETRIEVERFAHREN

Symmetrieverfahren als Methode der ex-post Prüfung der Verbundquote

→ Keine Prognose oder laufende Fortschreibung mit dem Symmetrieverfahren



NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)
- **Einarbeitung der Kommentierungen / Rückmeldungen**

Herbst

- **Thematik des vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

24. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung des KFA“
am 21. November 2024

LMR Patrik Kraulich

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA
4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung
5. Auskreisierung der Stadt Hanau
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024**
3. Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA
4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung
5. Auskreisierung der Stadt Hanau
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. **Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA**
4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung
5. Auskreisung der Stadt Hanau
6. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA
4. **Sachstand zu den Themen der Evaluierung**
5. Auskreisierung der Stadt Hanau
6. Verschiedenes

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Stand der Positionierung

Diskussion aller Fachvorschläge mit den die Regierung tragenden Fraktionen, mit Ausnahme der Vorschläge zu folgenden Themen:

- Höhe der Verbundquote
- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen
- Ausgleichsquoten und Solidaritätsumlage
- Gemeindefinanzbericht
- Besondere Finanzzuweisungen

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Stellungnahmen der KSpV

Inzwischen sind bereits Stellungnahmen der KSpV zu Aspekten der Evaluation eingegangen:

- **HST:** Positionsbeschreibung Hessischer Städtetag vom 14.11.2024
- **HSGB:** Kurzpapier KFA – Arbeitspaket I
- **HLT:** Vorberichte – Finanzausschuss des HLT am 19.11.2024

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Vertikaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse	<ul style="list-style-type: none">• Systematik: Feste Verbundquote inkl. nachgelagerter Bedarfsprüfung und Spitzabrechnung• Höhe: Offen	<p><u>HST:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Keine Einwände gegen Systematik. Jedoch dringende Notwendigkeit zur Erhöhung der Finanzausgleichsmasse.• Bedenken hinsichtlich der nachgelagerten Berechnung der Mindestausstattung auf Basis des Ist. <p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Grundsätzliche Zustimmung (Vorschlag: Ergänzung um eine Abschätzung im Rahmen der für das Haushaltsjahr vorab erfolgenden Veranschlagung je kommunaler Gruppe) <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Grundsätzliche Zustimmung, jedoch Hinweis auf die erhöhte Wichtigkeit der nachgelagerten Bedarfsprüfung

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Vertikaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen	<ul style="list-style-type: none"> • Systematik: Feste Quoten für die Teilschlüsselmassen • Höhe: Grundsätzlich Fortführung der derzeitigen Quoten, Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau 	
LWV - Vorabzuweisung	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschreibung der LWV-Vorabzuweisung mit einer Höhe von 175 Mio. Euro; nur anlassbezogene Erhöhung 	<p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Empfehlung zur Auflösung der Vorwegzuweisung
Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen	<ul style="list-style-type: none"> • Streichung einzelner Zuweisungen zugunsten der Schlüsselmasse 	<p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung der Besonderen Finanzzuweisungen

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Horizontaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Metropolenzuschlag	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolenzuschlag in Höhe von 10 Prozent durch Begutachtung bestätigt und wird deshalb fortgeführt 	<p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags
Kinder als Sonderbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Zustimmung • Höhe der Ergänzungsansätze noch offen 	<p><u>HST:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz <p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz, jedoch sollte er auch für die Landkreise vorgesehen werden

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Horizontaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Ergänzungsansatz Demografie (Sowohl Einwohnerzuwachs als auch Einwohnerrückgang als Sonderbedarf)	<ul style="list-style-type: none"> Ergänzung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang durch Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum 	<p><u>HST, HSGB und HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz
Siedlungsindex	<ul style="list-style-type: none"> Maßgeblich für die Zuordnung zum Ländlichen Raum. Gestaffelte Ansätze ab einem Siedlungsindex über 0,5 	<p><u>HST und HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Zustimmung zur Verwendung des Siedlungsindexes <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Keine Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindexes

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Horizontaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren	<ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion gestaffelt nach dem Grad der Mitversorgung 	<p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Befürwortet die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion
Sonderstatusstädte und Kragenkreise	<ul style="list-style-type: none"> Abbildung des Verhältnisses zwischen Sonderstatusstädten außerhalb des KFA Wegfall der Sonderregeln im Zusammenhang mit Sonderstatusstädten im KFA Einführung EW-Gewichtung für OZ Einführung von Erstattungsbeträgen 	<p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Bisheriges System sollte nicht fortgeführt werden HFAG sollte formelle und materielle Leitplanken für die Erstattungsbeträge der Landkreise vorsehen

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Horizontaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Nivellierungshebesätze	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierung am Landesdurchschnitt • Ausnahme: Berücksichtigung der Grundsteuerreform in den Jahren 2026 und 2027 	<p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zum generellen Vorgehen <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zum generellen Vorgehen • Strukturellen Verschlechterungen muss entgegengewirkt werden
Interkommunale Gewerbegebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Künftig keine Berücksichtigung mehr 	<p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausdrücklicher Wunsch nach Beibehaltung <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützt ebenfalls die Beibehaltung
Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage	<ul style="list-style-type: none"> • Fortführung der derzeitigen Ausgleichsquoten und der Tarife der Solidaritätsumlage 	

4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung Horizontaler KFA

Regelung	Land	KSpV
Schwimmbäder im KFA	<ul style="list-style-type: none"> Keine explizite Berücksichtigung Pauschale Mitberücksichtigung über differenzierte Veredelung der Mittelzentren sowie die Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“ Kostendeckende Entgelte je Schwimmstunde und Schüler, die über die Schulumlage finanziert werden 	<p><u>HSGB:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Befürwortung einer Betriebskostenförderung für Schwimmstättenbetreiber, bei denen auch Schwimmunterricht stattfindet nach schleswig-holsteinischem Vorbild. <p><u>HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Unterstützung des Vorschlags der Erhebung kostendeckender Entgelte
Interkommunale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> Keine zusätzliche Berücksichtigung 	<p><u>HSGB und HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Keine Einwände
Straßenausbaubeiträge	<ul style="list-style-type: none"> Keine Berücksichtigung 	<p><u>HSGB und HLT:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Keine Einwände

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA
4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung
5. **Auskreisung der Stadt Hanau**
6. Verschiedenes

5. Auskreisung der Stadt Hanau

Bildung einer Arbeitsgruppe

Ziel:

- Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA
- Kreisfreiheit der Stadt Hanau darf im KFA nicht zu Lasten
 - des MKK,
 - der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK,
 - aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, sowie
 - der kreisfreien Städte erfolgen.

Inhalte:

- Remanenzkosten
- LWV
- Neue Quoten für die Teilschlüsselmassen
- HESSENKASSE
- GeFRef
- ...

5. Auskreisung der Stadt Hanau

Bildung einer Arbeitsgruppe

Mitglieder:

- Federführung: HMdF (Herr Engelhart)
- HMdI (n.n.)
- Vertreter des MKK (Herr Wolf)
- Vertreter der Stadt Hanau (Herr Dräger)
- Gutachterteam
- ÜPKK (n.n.)
- Vertreter der KSpV?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 24. Oktober 2024
3. Vortrag des Gutachtertteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA
4. Sachstand zu den Themen der Evaluierung
5. Auskreisung der Stadt Hanau

6. Verschiedenes

6. Verschiedenes **Weitere Terminplanung**

Nächste Sitzung:

- 10. Dezember 2024 ab 8 Uhr
- Gemeinsame Sitzung mit dem Expertengremium

6. Verschiedenes

Bericht zur 10. VO zur Änderung der GemFinRefG-AV HE

6. Verschiedenes **KFA-Festbetrag 2025**

- HFAG-Änderung für das Jahr 2025
- Verzicht auf das offizielles Anhörungsverfahren der KSpV?

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 21. November 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- „horizontale“ Begutachtungsteile
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“

„vertikale“ Begutachtungsteile

- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs



heute Präsentation zu diesen Themen

SYMMETRIEVERFAHREN (VEREINFACHTES SCHEMA)

- Symmetrische Verteilung der Einnahmen nach den Ausgaben

Kommunen (inkl. Zweckverbände)	Land
Bereinigte Ausgaben ./ Bereinigte Einnahmen ./ Einnahmen aus Steuern und steuerähnl. Abgaben ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelverbrauch	Bereinigte Ausgaben ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes ./ Bereinigte Einnahmen ./ Einnahmen aus Steuern und steuerähnl. Abgaben ./ Einnahmen aus allgem. Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelverbrauch
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand

$$\text{Ziel: } \frac{DMB_{Land}}{DMB_{Kommunen}} = \frac{DMV_{Land}}{DMV_{Kommunen}}$$

Instrument: FAG-Leistungen

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Basismodell

– Anpassung FAG-Masse **+162,0 Mio. Euro** (Durchschnitt 2016-2023)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

Zinsen

Einnahmepotenziale

Extrahaushalte

Sondereffekt Corona

SYMMETRIEBERECHNUNGEN

Weitere Schritte

- Berücksichtigung Zinsen
- Berücksichtigung Einnahmepotenziale Realsteuer und Grunderwerbsteuer
- Berücksichtigung Extrahaushalte
- Berücksichtigung Sondereffekte 2020/2021 (Sondervermögen)

VARIANTE SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen

Pro- und Contra-Argumentation Zinsen

Pro

- Zinsen sind zu zahlen und belasten die laufende Verwaltungs- sowie die potenzielle Investitionstätigkeit
- Zinsen stehen für Belastungen in der Vergangenheit

Contra

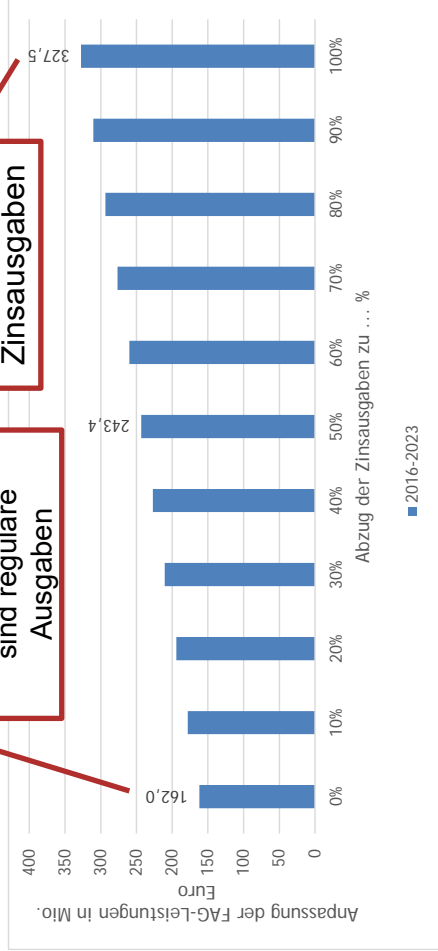
- Zinsen sind nicht disponibel
- Eine Ebene muss im Symmetriemodell zwangs-solidarisch die Zinslasten der anderen Ebene mittragen
- Keine eindeutige Auflösung möglich
- Lösung: anteilige Berücksichtigung der Zinsen

- Zinsen
- Einnahmepotenziale
- Extrahaushalte
- Sondereffekt Corona

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen (hier: 50%)

- Anpassung FAG-Masse +243,4 Mio. Euro (Durchschnitt 2016-2023)
- Reaktion der Modellrechnung graduell nach Abzug der Zinsen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

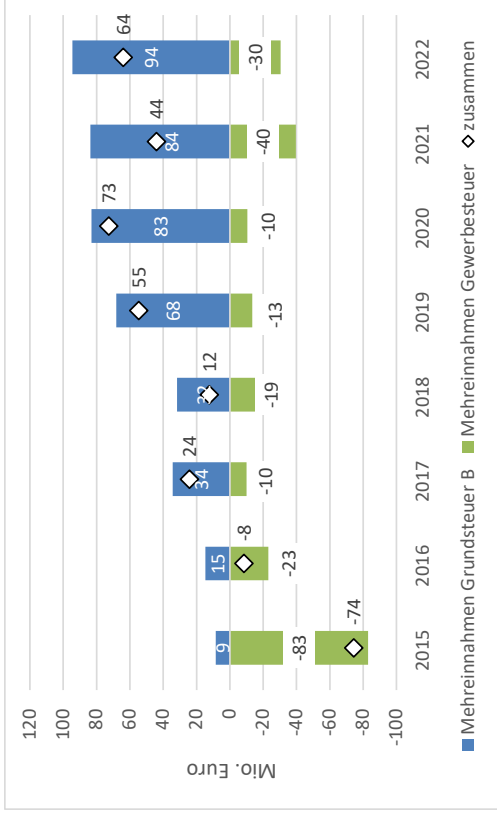
- Zinsen
- Einnahmepotenziale**
- Extrahaushalte
- Sondereffekt Corona

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit Berücksichtigung der Realsteuer und Grunderwerbsteuer

- Referenzmaßstab jeweils: Bundesdurchschnitt

Mehreinnahmen der hessischen Kommunen durch höhere Hebesätze



Mehreinnahmen des Landes Hessen durch höhere Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer



➤ siehe: Teilgutachten Nivellierungshebesätze

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

Zinsen

Einnahmepotenziale

Extrahaushalte

Sondereffekt Corona

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit Ansetzung Mehreinnahmepotenziale zu 100%

- Anpassung FAG-Masse +104,2 Mio. Euro (Durchschnitt 2016-2023)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

VARIANTE SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit Rückgriff auf die Gesamtbetrachtung einschließlich Extrahaushalten

Pro- und Contra-Argumentation Extrahaushalte

Pro

- Organisatorisch ausgelagert, aber dennoch öffentliche Aufgaben
- Auslagerungen mit wirtschaftlicher Betätigung im Sinne der Kernhaushalte

Contra

- Einrichtung zu bestimmten Zwecken
 - Extrahaushalte sind durch Defizitfinanzierung, Zuschüsse und ggf. Rückflüsse aus Überschüssen ohnehin mit den Kernhaushalten verbunden
- Keine eindeutige Auflösung möglich

- Zinsen
- Einnahmepotenziale
- Extrahaushalte
- Sondereffekt Corona

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit Einbindung der Kern- und Extrahaushalte

– Anpassung FAG-Masse +84,7 Mio. Euro (Durchschnitt 2016-2023)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

Zinsen

Einnahmepotenziale

Extrahaushalte

Sondereffekt Corona

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen (hier: 50%) und Korrektur um das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“

- Anpassung FAG-Masse **+38,8 Mio. Euro** (Durchschnitt 2016-2023)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnungen des Landes Hessen, Haushaltsrechnungen der hessischen Kommunen.

ERGEBNIS SYMMETRIEBERECHNUNG

Zusammenfassung

- Anpassung FAG-Masse aus der Perspektive der Symmetrieverfahrens mit leichtem Anpassungsbedarf nach oben
- Rechnerisches Ergebnis hängt von den gewählten Parametern ab:
 - Modellergebnisse jeweils auf Jahresdurchschnitten 2016-2023
 - Basismodell: Anpassung FAG-Masse **+162,0 Mio. Euro**
 - Mit anteiligen Zinsen: **+243,4 Mio. Euro**
 - Mit Berücksichtigung Realsteuer/Grunderwerbsteuer: **+104,2 Mio. Euro**
 - Mit Berücksichtigung Extrahaushalte: **+84,7 Mio. Euro**
 - Mit Sondervermögen + anteiligen Zinsen: **+38,8 Mio. Euro**

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)
- **Einarbeitung der Kommentierungen / Rückmeldungen**

Herbst

- Thematik des **vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

Gemeinsame Sitzung des Expertengremiums sowie
der AG Evaluierung des KFA
am 10. Dezember 2024

Staatssekretär Uwe Becker

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Sachstand der Evaluierung des KFA
4. Verschiedenes

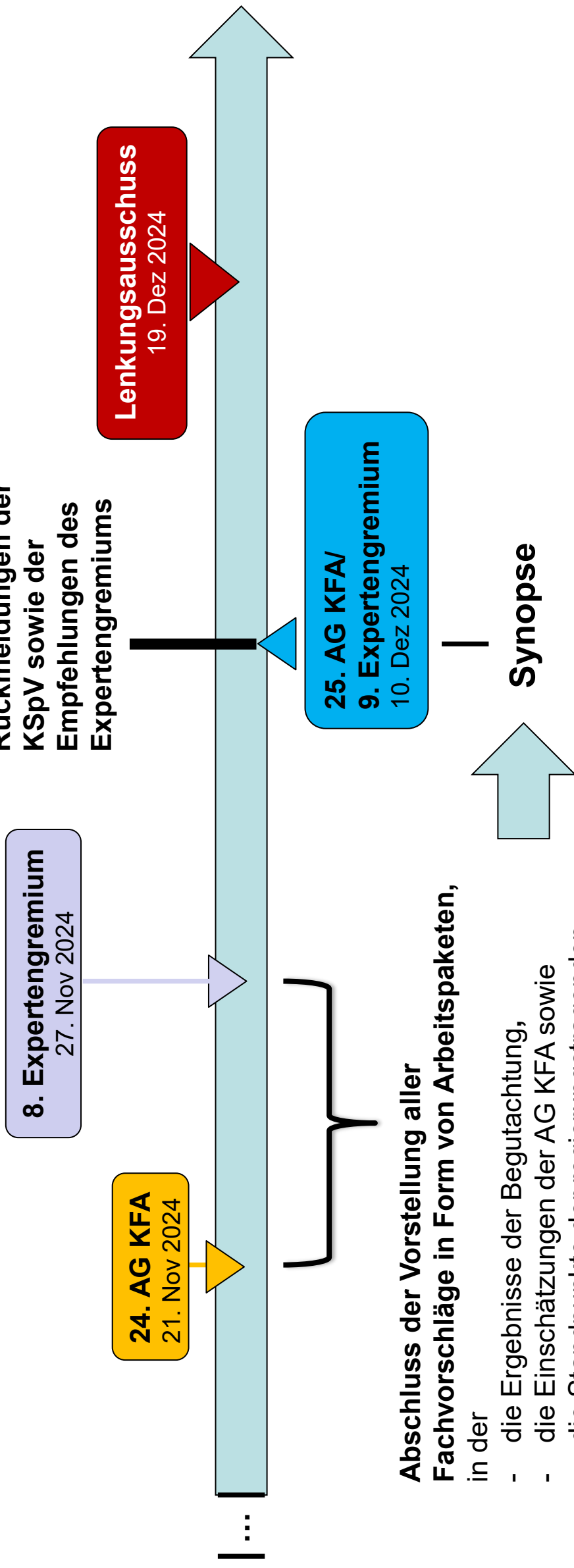
Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA**
3. Sachstand der Evaluierung des KFA
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. **Sachstand der Evaluierung des KFA**
4. Verschiedenes

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Zeitplan – Wo stehen wir?



Abschluss der Vorstellung aller Fachvorschläge in Form von Arbeitspaketen,

in der

- die Ergebnisse der Begutachtung,
- die Einschätzungen der AG KFA sowie
- die Standpunkte der regierungstragenden Fraktionen

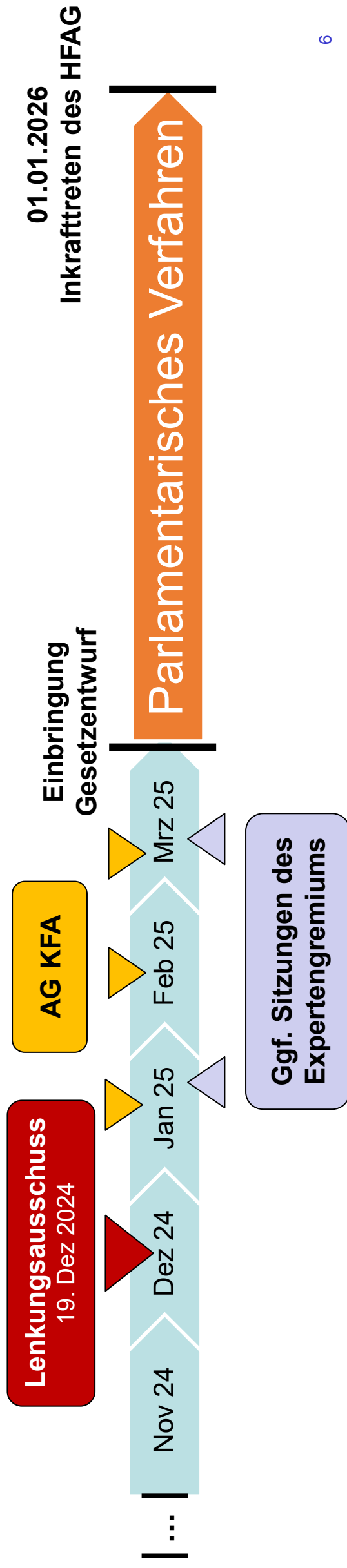
dargestellt wurden.

4. Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA Zeitplan – Wo wollen wir hin?

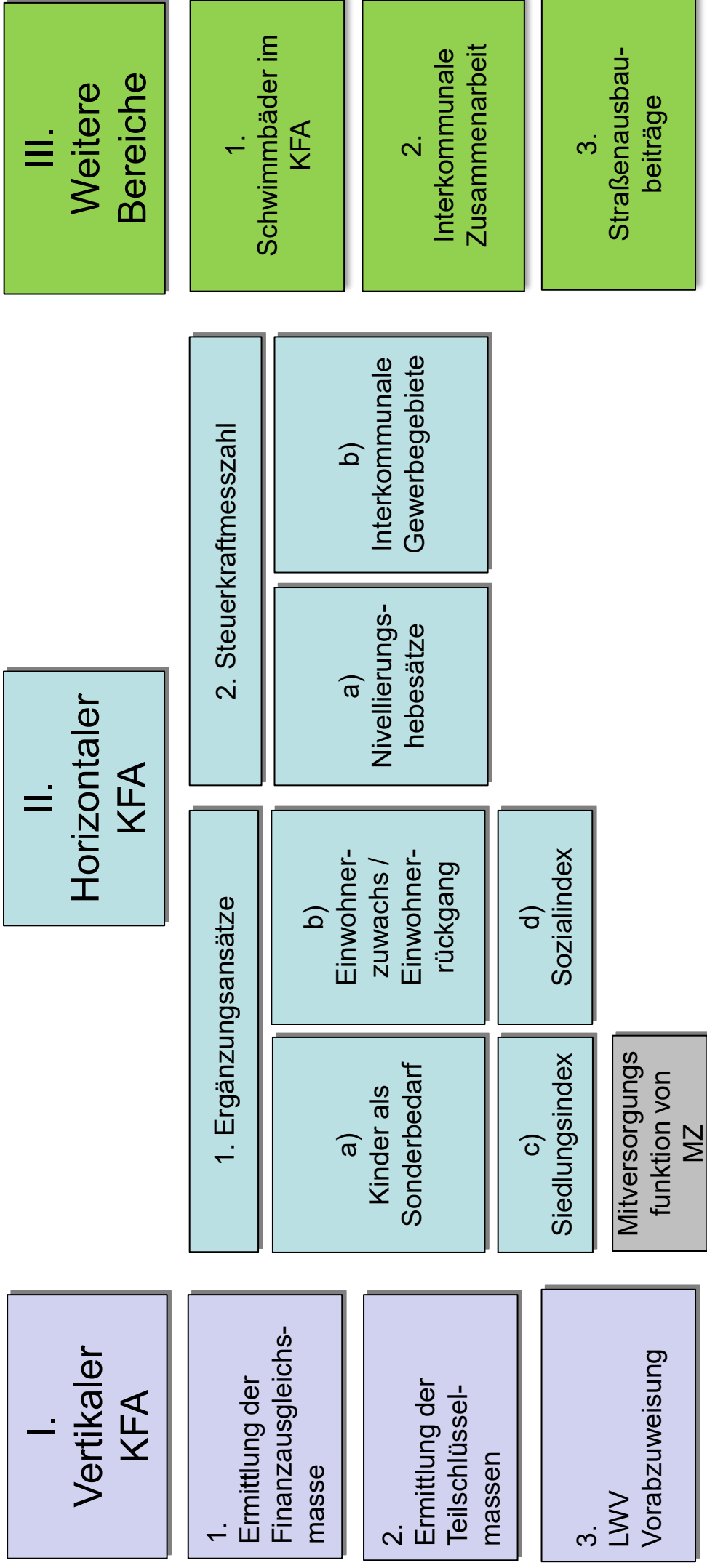
Vorbereitung der Sitzung des Lenkungsausschusses:

- Bei welchen Vorschlägen besteht ein Konsens?
- Welche Vorschläge müssen im Lenkungsausschuss diskutiert werden?

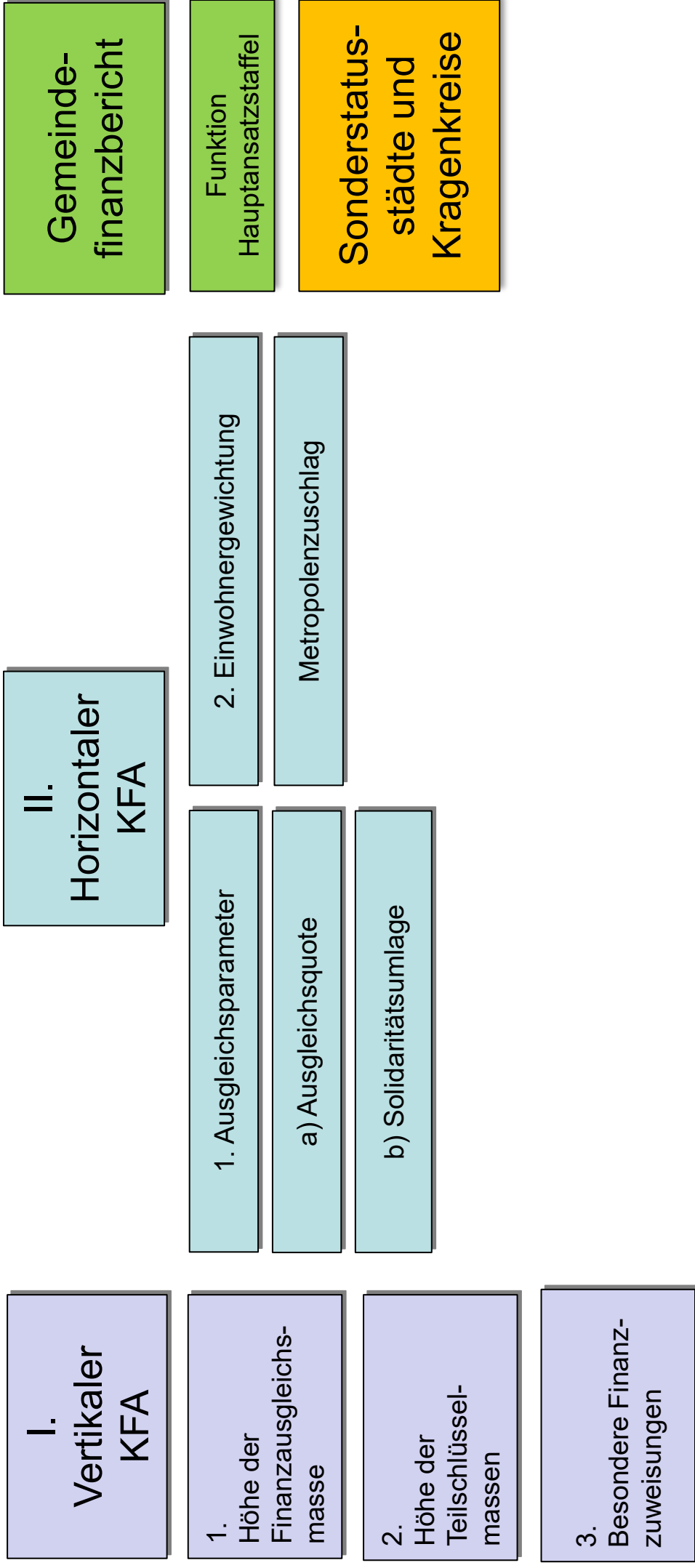
→ Grundlage: Synopse zu den einzelnen Neuregelungen



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Übersicht Arbeitspaket I



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Übersicht Arbeitspaket II



3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Hintergrund zur synoptischen Darstellung der Vorschläge**

- Eingegangene Stellungnahmen der KSpV im Wortlaut.
- Beschlüsse des Expertengremiums im Wortlaut.
- Die Teilnehmer der Sitzung sind sich bewusst, dass es sich im Zweifel noch nicht um abgestimmte Positionen des jeweiligen Präsidiums handelt.
- Politische Entscheidungsfindung ist nicht abgeschlossen.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse

Vorschlag:

- Ermittlung der FAG-Masse: **Fester Anteil am Steuerverbund**
- **Spitzabrechnung**
- **Bedarfsermittlung** zur Sicherstellung der Mindestausstattung (Ist-Zahlen)
- **Fortlaufende Beobachtung** der Haushalts- und Finanzlage der Kommunen
- Darstellung der Ergebnisse im jährlichen **Gemeindefinanzbericht**
- **Höhe der Verbundquote: Offen**

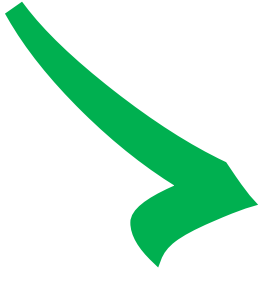
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Ohne eine Aufstockung der Ausgleichsmasse sieht der HStT keine Möglichkeit der Konsensfindung. Ein Konsens kann nicht gelingen, wenn Mittel nur in den kommunalen Gruppen verschoben werden und somit Gewinner und Verlierer entstehen.</p> <p>Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, die Finanzausgleichsmasse wieder aus einer Verbundquote herzuleiten. Diese Verbundquote muss aber angesichts der gestiegenen kommunalen Aufgaben deutlich höher liegen als 23,6 Prozent. Das heißt, dass die aktuell bestehende Finanzmasse gegenüber dem IST-Stand deutlich aufwachsen muss, weit mehr auch als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen.</p> <p>Bei der im Rahmen des Finanzberichts angezeigten Bedarfsüberprüfung erwarten wir, dass das Land auf Bedarfsstreichungen (Korridor) verzichtet. Für die kreisangehörigen Kommunen muss die Höhe der Kreisumlage bei der Bedarfskontrolle eine zentrale Rolle spielen.</p>	<p>Grundsätzliche Zustimmung (Vorschlag: Ergänzung um eine Abschätzung im Rahmen der für das Haushaltsjahr vorab erfolgenden Veranschlagung je kommunaler Gruppe).</p> <p>Wie auch im horizontalen Bereich keine abschließende verbindliche Einschätzung möglich ohne Betrachtung der monetären Wirkungsweisen.</p> <p>Kommunen brauchen Mitte 2025 Aussagen zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen.</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>HSGB und HLT weisen darauf hin, dass lediglich das Land einen Veränderungsbedarf bei der Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse gesehen habe.</p>	<p>Da aktuell keine Änderung der Bedarfsermittlung offensichtlich ist, wird das grundsätzliche Ziel, einer systemrelevanten Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, nicht erreicht. Das wäre, auch im Angesicht der Finanzsituation der hessischen Landkreise, Grundvoraussetzung für eine Zustimmung.</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>HSGB und HLT weisen darauf hin, dass lediglich das Land einen Veränderungsbedarf bei der Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse gesehen habe.</p>	<p>Die Experten stellen fest, dass das Verbundquotenmodell inklusive nachgelagerter Spitzabrechnung ein geeignetes Modell im Sinne einer praxisorientierten Anwendung eines typisierten Bedarfsmodells sei und befürworten eine regelmäßige Evaluierung im Fünf-Jahres-Turnus [...]</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse

Ergebnis:

- Das Verbundquotenmodell ist grundsätzlich zustimmungsfähig.
- Die Ausgestaltung der Verbundquote ist noch festzulegen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen

Vorschlag:

- Die Herleitung der Teilschlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erfolgt auch künftig anhand von **festen Quoten**.
- Die Quoten werden **im HFAG festgelegt**.
- **Höhe:** Beibehaltung der derzeitigen Quoten im HFAG (vor Auskreisung Hanau)
- Überprüfung der Quoten im Rahmen des Gemeindefinanzberichts.

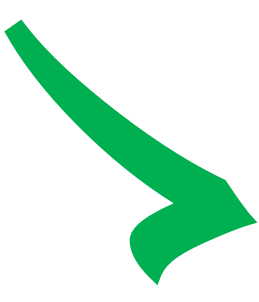
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Bisher keine Beschlussfassung zu festen Quoten. Entscheidend ist deren Höhe für die Städte und Gemeinden.</p> <p>Die Kreisfreiheit der Stadt Hanau ist bei den Quoten der Teilschlüsselmassen entsprechend zu berücksichtigen.</p>	<p>Quoten müssen regelmäßig überprüft werden (3-5 Jahre).</p> <p>Abbau Privilegien kreisfreie Städte nötig.</p>	-	<p>Das Expertengremium spricht sich dafür aus, bei den festen Quoten für die Teilschlüsselmassen im Grundsatz zu verbleiben. Anpassungsbedarf sieht es im Hinblick auf die Auskreisung der derzeitige Sonderstatusstadt Hanau.</p> <p>[...] Darüber hinaus soll auch die Veränderung der Teilschlüsselmassen im Rahmen der Beobachtungspflicht im Gemeindefinanzbericht betrachtet werden.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen

Ergebnis:

- Feste Quoten für die Teilschlüsselmassen sind grundsätzlich zustimmungsfähig.
- Auskreisung Hanau muss noch berücksichtigt werden.
(→ Einrichtung der AG Auskreisung Hanau).



3. Sachstand der Evaluierung des KFA **LWV-Vorabzuweisung**

Vorschlag:

- Die Vorabzuweisung wird ab dem Ausgleichsjahr **2025** auf **175 Mio. Euro** festgeschrieben.
- Die regelhafte **Erhöhung** wird **nicht fortgesetzt**.
- Eine **anlassbezogene Erhöhung** kommt in Betracht.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA LWV-Vorabzuweisung

HSStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Die LWV-Vorabzuweisung ist beizubehalten. Sie ist vom Land mit originären Landesmitteln zu finanzieren. Das gilt zumindest insoweit als der LWV gesetzliche Aufgaben des Landes erfüllt.</p> <p>Im Übrigen ist die Vorabzuweisung ein kleines Zugeständnis an die finanzstärkeren Kommunen, weil sie die LWV-Umlage in einem hohen Umfang finanzieren.</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>Der HSStT spricht sich für die Fortführung der bestehenden Regelung mit jährlichen Steigerungen aus.</p>	<p>Zustimmung zur Beibehaltung der Vorwegzuweisung</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>Der HSGB stimmt der Beibehaltung zu, lehnt aber eine regelmäßige Erhöhung ab</p>	<p>Empfehlung zur Auflösung der Vorwegzuweisung.</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>Der HLT verweist auf seine grundsätzliche Positionierung: Es besteht Offenheit zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung bzw. Auflösung der LWV-Vorabzuweisung.</p>	<p>Von Seiten der Experten wird angeregt, die Gründe, die zu einer anlassbezogenen Erhöhung der festgeschriebenen Vorabzuweisung an den LWV führen können, nicht näher zu definieren, um hier Flexibilität sicher zu stellen.</p>

LWV

Zustimmung zur Beibehaltung der Vorwegzuweisung und anlassbezogener Steigerung

3. Sachstand der Evaluierung des KFA LWV-Vorabzuweisung

Ergebnis:

- Weitgehende Zustimmung zur Beibehaltung der Vorwegzuweisung und anlassbezogener Steigerung der LWV-Vorabzuweisung mit Ausnahme des HLT.
- **Frage an den HLT:** Besteht grundsätzliche Bereitschaft, die LWV-Vorabzuweisung beizubehalten?

3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen**

Vorschlag:

- Streichung einzelner Zuweisungen zugunsten der Schlüsselmasse.
- Besondere Überprüfung der Zuweisungen unterhalb von 20 Mio. Euro p.a.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
HStT, bisher nur Geschäftsstelle: Prinzipiell positiv . Verwandlung in pauschale Zuweisungen je EW, nicht zwingend in SZW.	-	<p>Grundsätzliche Offenheit zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung der Besonderen Finanzzuweisungen. Ggf. Anpassung von Umlagegrundlagen bei einseitigen Belastungsverschiebungen von steuerstarken Körperschaften.</p>	<p>Das Expertengremium begrüßt die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze für eine intensive Prüfung besonderer Finanzzuweisungen unter dem Gesichtspunkt eines angestrebten Bürokratieabbaus und der Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen

Ergebnis:

- Einigkeit darüber, dass bei der Überprüfung der Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen das Augenmerk auf die „kleinen“ Zuweisungen gelegt werden soll.
- Umsetzung einer Streichung im Hinblick auf die jeweils konkrete Zuweisung ist offen.
- **Vorschlag HMdF:** Gegenstand der Erörterung der Haushaltsvoranschläge mit den Ressorts für das Haushaltsjahr 2026.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Metropolenzuschlag

Vorschlag:

- Beibehaltung des Metropolenzuschlags in Höhe von 10 Prozent.
- Höhe des Mehrbedarfs als Metropole gutachterlich bestätigt.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Metropolenzuschlag

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>HStT: Wir stimmen der Beibehaltung des Metropolenzuschlags zu. Jedoch legen wir Wert darauf, dass er wie bisher vertikal abgesichert wird, damit keine Mehrbelastung für die weiteren vier, künftig fünf, kreisfreien Städte entsteht.</p>	<p>Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags</p>	<p>Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags.</p>	<p>Das Expertengremium kann einen Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main in der Größenordnung von 10 Prozent aufgrund der Darlegungen der Gutachter nachvollziehen.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Metropolenzuschlag

Ergebnis:

- Derzeit zwar keine Einigkeit zur Frage des Metropolenzuschlags.
- Da jedoch nur die horizontale Verteilung zwischen den kreisfreien Städten betroffen ist und die Beibehaltung des Metropolenzuschlags für Frankfurt am Main in Höhe von 10 Prozent beim Hessischen Städtetag auf Akzeptanz stößt, soll dieser fortgeführt werden.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Kinder als Sonderbedarf**

Vorschlag:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.
- Relevante Altersklasse: **Kinder unter 6 Jahre.**
- Ansatz der Kinder nach der **amtlichen Bevölkerungsstatistik.**
- Orientierung an den Ergebnissen der Gutachter

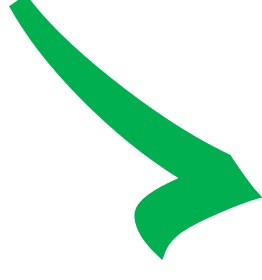
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Kinder als Sonderbedarf

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Es wird Akzeptanzprobleme geben, sollten – direkt oder indirekt – bisher finanzkraftunabhängig gewährte Zuweisungen in finanzkraftabhängige Zuweisungen umgewandelt werden. Zu einem verfassungsgemäßen KFA gehört es nicht zwingend, einen Ergänzungsansatz für Kinder auszuweisen. Allerdings steht zweifelsfrei fest, dass gerade Kinder zwischen null und sechs Jahren für Aufgaben in kommunaler Zuständigkeit erhebliche Finanzmittel binden. In den Reihen des HStT wird es Gewinner und Verlierer geben.</p> <p>Die Geschäftsstelle kann der vorgeschlagenen Ausgestaltung gegenwärtig nicht zustimmen. Sie führt dazu, dass abhängig von der jeweiligen Einwohnergewichtung Städte mit überdurchschnittlichem Kinderanteil keine zusätzlichen Schlüsselzuweisungen erhalten würden. Als mögliche Anpassung kommt etwa eine Staffelung oder die Orientierung am Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang in Betracht, der zur Berechnung auf den Hauptansatz abstellt.</p>	<p>Zustimmung dem Grunde nach zu einem solchen Ergänzungsansatz, Auswirkungen sind im Gesamtsystem zu betrachten</p>	<p>Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz, jedoch sollte er auch für die Landkreise vorgesehen werden.</p> <p><u>Ergänzung aus der Sitzung:</u></p> <p>Der HLT weist auf die besonderen Belastungen durch die Kinder- und Jugendhilfe bei den Landkreisen hin, die berücksichtigt werden sollten.</p>	<p>Das Expertengremium sieht die Einführung des Ergänzungsansatzes für Kinder als sachlich gerechtfertigt an, bittet jedoch sicherzustellen, dass unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung ein aufwandsarmes Verfahren gewählt wird.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Kinder als Sonderbedarf**

Ergebnis:

- Grundsätzliche Zustimmung zu einem Ergänzungsansatz Kinder.
- Ausgestaltung noch festzulegen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Ergänzungsansatz für Demografie**

Vorschlag:

- Ergänzung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum für alle kommunalen Gruppen
- Sinkt oder wächst die Bevölkerung einer Kommune im Zeitraum von 10 Jahren um mehr als 5 Prozent, wird ihr ein **Ergänzungsansatz für Demografie** gewährt.
- Die Berechnung folgt der des derzeitigen Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang.

→ Hiermit wird dem Prüfauftrag aus dem KOA-Vertrag der 21. Legislaturperiode zur Erhöhung des Anreizes des Ausweises von Wohnbauflächen Rechnung getragen.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ergänzungsansatz für Demografie

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Zustimmung zu einem Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs.</p> <p>Angesichts der geringen Zahl aktuell begünstigter Gemeinden wird sich der HStT voraussichtlich nicht gegen die Fortführung des Ergänzungsansatzes bei EW-Rückgang wenden.</p>	<p>Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz.</p>	<p>Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz.</p>	<p>Das Expertengremium sieht die Einführung eines Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum als sachlich gerechtfertigt an. Im Hinblick unter anderem darauf, dass im Rahmen der Evaluierung des KFA schon Bevölkerungswachstum berücksichtigt wird (Ergänzungsansatz für Kinder unter 6 Jahren), spricht es sich für einen Vergleichszeitraum von 5 Jahren aus.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ergänzungsansatz für Demografie

Ergebnis:

- Zustimmung der Ergänzung des bislang gewährten Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs.
- Konkrete Ausgestaltung noch festzulegen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Siedlungsindex

Vorschlag:

- **Beibehaltung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“** für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise
- **Verwendung des Siedlungsindex** zur Feststellung der Zugehörigkeit zum Ländlichen Raum im Hinblick auf den Ergänzungsansatz im KFA. Lösung von der Maßgeblichkeit des LEP.
- Kreisangehörige Gemeinden: Gestaffelter Ansätze ab einem Siedlungsindex über 0,5
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent
- Landkreise: Einheitlicher Ansatz
 - Ergänzungsansatz i. H. v. 5 Prozent für Landkreise mit kreisangehörigen Gemeinden, die laut Siedlungsindex zum Ländlichen Raum gehören.

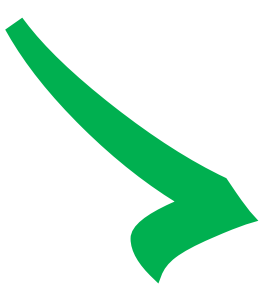
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Siedlungsindex

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Für den HStT ist der Siedlungsindex als Substitut für „ländlichen Raum“ zustimmungsfähig.</p> <p>Die Ausweitung des Ergänzungsansatzes auf 5 bis 7 Prozent gegenüber bisher 3 Prozent wäre in Zugeständnis gegenüber Mitgliedern mit überdurchschnittlicher Zersiedelung.</p>	<p>Keine grundsätzlichen Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindex; aber: nicht alle Belastungen korrespondieren mit „Zersiedelung“</p> <p>Aber: Komplexität des Ansatzes muss im Verhältnis zur Wirkung gesehen werden</p>	<p>Keine Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindex</p>	<p>Gemeinsamer Beschluss zur Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren sowie Siedlungsindex:</p> <p>Das Expertengremium kann die Berücksichtigung der mit einer Mitversorgungsfunktionen einhergehenden außergewöhnlichen Belastungen bei den Mittelzentren nach dem Vorschlag des HMdF nachvollziehen; es bittet, unter Verwaltungsvereinfachungsgesichtspunkten bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes vorhandene Daten zu verwenden.</p> <p>Die Experten empfehlen, die Einführung von Grenzwerten in einem schriftlichen Vermerk zu problematisieren und zu begründen.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Siedlungsindex

Ergebnis:

- Beibehaltung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum
- Zustimmung zur Verwendung des Siedlungsindex



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren

Vorschlag:

- Alle Mittelzentren werden unabhängig von der Frage der Mitversorgung im Hauptansatz mit 120 Prozent gewichtet.
- **Ergebnis der wissenschaftlichen Begutachtung:** Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion für ihr Umland haben eine höhere Ausgabenbelastung als Mittelzentren ohne eine Mitversorgungsfunktion. Die Belastung steigt mit dem Ausmaß der Mitversorgung.
- **Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion gestaffelt nach dem Grad der Mitversorgung** erfolgt mittels eines Ergänzungsansatzes
 - Mitversorgung bis 200 Prozent der eigenen Einwohner: 10 Prozent
 - Mitversorgung von mehr als 200 Prozent der eigenen Einwohner: 20 Prozent

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
Die neue Zuordnung hat massive finanzielle Belastungen für all die Städte zur Folge , die das HFAG mit 120 gewichten wird. Bevor sich der Hessische Städtetag äußert, muss er seine Mitgliedstädte anhören	Änderungsbedarf war von keiner Seite formuliert . Es zeichnet sich eine Verkomplizierung ab.	Befürwortet die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion	<p>Gemeinsamer Beschluss zur Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren sowie Siedlungsindex:</p> <p>Das Expertengremium kann die Berücksichtigung der mit einer Mitversorgungsfunktionen einhergehenden außergewöhnlichen Belastungen bei den Mittelzentren nach dem Vorschlag des HMdF nachvollziehen; es bittet, unter Verwaltungsvereinfachungsgesichtspunkten bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes vorhandene Daten zu verwenden.</p> <p>Die Experten empfehlen, die Einführung von Grenzwerten in einem schriftlichen Vermerk zu problematisieren und zu begründen.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren

Ergebnis:

- Derzeit kein Konsens zur Frage der Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ergänzungsansatz für Soziallasten

Vorschlag:

- Der Sonderbedarf für Soziallasten ist empirisch bestätigt.
- Der bisherige Ergänzungsansatz hat sich bewährt und soll daher fortgeführt werden.
- Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaften als Maßstab für die Ausgabenbelastung im Sozialbereich.

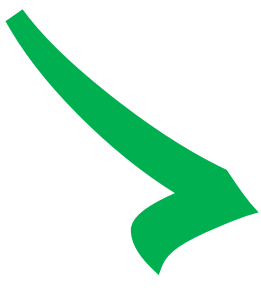
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ergänzungsansatz für Soziallasten

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Der HStT ist offen für einen Sozialindex nach dem Vorschlag der ÜPKK: Er knüpft daran an, dass die Kreisfreien Städte eine höhere Finanzlast für soziale Aufgaben tragen als die Landkreise und bildet dies in seiner Indexfindung einheitlich ab. Es bleibt unklar, warum das HMdF den Sozialindex als Kriterium zurückweisen will</p>	<p>Keine Forderung nach Änderung formuliert s. HSGB</p>	<p>Der Finanzausschuss des Hessischen Landkreistages befürwortet die Beibehaltung des Ergänzungsansatzes auf Basis des Sozialindexes [Anm HMdF: gemeint ist nach Rücksprache der bisherige Soziallastenansatz].</p>	

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ergänzungsansatz für Soziallasten

Ergebnis:

- Sonderbedarf für Soziallasten soll auch künftig berücksichtigt werden.
- Konkrete Ausgestaltung noch festzulegen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Sonderstatusstädte und Kragenkreise

Vorschlag:

- **Ausgangspunkt: Erkenntnisse der Gutachter**
 - Der Ausgleich für übernommene kreisliche Aufgaben durch die Sonderstatusstädte kann über einheitliche und pauschalierende Regelungen im KFA nicht abgebildet werden.
- **Wegfall der Sonderregeln im Zusammenhang mit Sonderstatusstädten im KFA**
 - Wegfall des einheitlichen Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte bei den Kreisumlagegrundlagen, des für Sonderstatusstädte vorgesehenen Hauptansatzes i. H. v. 158 Prozent und der reduzierten Berücksichtigung der Einwohner einer Sonderstatusstadt beim Kragenkreis.
- **Einführung EW-Gewichtung für OZ i. H. v. 143 Prozent.** Folge: Die Mittelzentren Bad Homburg und Rüsselsheim werden mit der Einwohnergewichtung für Mittelzentren berücksichtigt.
- **Abbildung des Verhältnisses zwischen Sonderstatusstädten außerhalb des KFA**
 - Einführung von Erstattungsbeträgen für von Sonderstatusstädten übernommene kreisliche Aufgaben, die durch den Kragenkreis geleistet werden.
 - Einführung allgemeiner Verfahrensregeln im HFAG

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Das Präsidium des Hessischen Städtetages</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. erwartet, dass entsprechend des Koalitionsvertrages zu den Sonderstatusstädten die gegenwärtige Rechtslage der Sonderstatusstädte im HFAG bestehen bleibt. 2. erwartet, dass der der Gesetzgeber die gesetzlich fundamentierte Rolle der Sonderstatusstädte (besondere Aufgabenübernahme nach § 4a Abs. 2 HGO) auch zukünftig wie bisher im HFAG berücksichtigt. Eine Reduktion ihrer Einwohnergewichtung auf 143 Punkte für die Oberzentren Gießen, Marburg, Fulda und Wetzlar ist nicht zu akzeptieren. Völlig indiskutabel ist es, Rüsselsheim am Main mit nur noch 130 Punkten, Bad Homburg v.d.H. mit nur noch 120 Punkten zu gewichten. 3. hält ein Erstattungsmodell, bei dem die Sonderstatusstädte wie Dienstleister für ihre Landkreise behandelt werden und eine Art Beweislast für eine finanzadäquate Bewertung der von ihnen erbrachten Sonderleistungen erfüllen müssen, für nicht tragfähig. 4. geht wie mehrfach beschlossen weiter davon aus, dass die Hebesätze der vier Sonderstatusstädte Gießen, Marburg, Fulda und Rüsselsheim am Main ab 01.01.2026 dieselbe Höhe haben wie im gesamten jeweiligen Landkreis, die Ermäßigung für Wetzlar und Bad Homburg v.d.H. fortbesteht. 	<p>Ziel muss sein, dass die Sonderstatus-Städte eine zielgenaue Entlastung erfahren, Gesetz sollte Leitplanken regeln.</p>	<p>Bisheriges System sollte nicht fortgeführt werden.</p> <p>HFAG sollte formelle und materielle Leitplanken für die Erstattungsbeiträge der Landkreise vorsehen.</p> <p>Vorstellbar ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle oder die Einbindung des Hessischen Rechnungshofes. Inhaltlich wird angeregt, dass die Erstattungsbeiträge an die SoSS mit einer rechnerischen Obergrenze versehen werden, um Fragen nach der wirtschaftlichen Leistungserbringung zu vermeiden. Die Obergrenze je Leistungserstattung könnte dabei der fiktive Erstattungsbeitrag sein, den der Kragenkreis an die restlichen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt für die gleiche Leistung zu erbringen hätte.</p>	<p>Die Expertenkommission sieht aufgrund der gutachterlichen Erörterungen ebenfalls die bestehende Problematik bei Sonderstatusstädten und Kragenkreisen. Im Hinblick der sich im Rahmen der Evaluation ergebenden Veränderungen des KFA empfehlen die Experten, die Auswirkungen abzuwarten und dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt, z.B. bei einer kommenden Evaluierung, zu betrachten (Gefahr der Überfrachtung). Bis dahin sollte die aktuelle Regelung fortgesetzt werden.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Sonderstatusstädte und Kragenkreise

Ergebnis:

- Koa-Vertrag zur Berücksichtigung der Sonderstatusstädte im KFA (S. 186):

„Wir werden die Interessen des Ballungsraums, der Landkreise, der kreisfreien Städte und der Sonderstatusstädte [im KFA] angemessen berücksichtigen“

- Derzeit kein Konsens zur Frage der Abbildung des Verhältnisses von Sonderstatusstädten und Kragenkreisen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Nivellierungshebesätze

Vorschlag:

Gewerbesteuer:

- Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer im KFA 2026 auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2024.
- Erneute Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2028.

Grundsteuer A und B:

- Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 um die Effekte der Grundsteuerreform in dem Umfang, wie sich die Steuermessbeträge durch die Reform verändert haben.
- Fachlich gebotene Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2026 erfolgt im KFA 2028.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Nivellierungshebesätze

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Der HStT betont im Hinblick auf die Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2026, dass Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen keine Verluste erleiden sollen, weil sie den Hebesatzempfehlungen zur Aufkommensneutralität gefolgt sind. Korrespondierend zu den Änderungen der Umlagegrundlagen muss der Gesetzgeber auch Änderungen für die Umlagehebesätze zugunsten der kreisangehörigen Städte vorsehen.</p> <p>Wir bewerten die Abmilderung der Effekte der Grundsteuerreform durch die vom HMdF vorgeschlagene Anpassung der Nivellierungshebesätze bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden positiv und weisen darauf hin, dass auch eine spätere Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt zu Verwerfungen führen dürfte.</p>	<p>Zustimmung zum generellen Vorgehen</p> <p>Sonderproblem Grundsteuer: Bisheriges System kann wegen absehbarer Verwerfungen nicht o.w. fortgeführt werden</p>	<p>Zustimmung zum generellen Vorgehen.</p> <p>Strukturellen Verschlechterungen muss entgegengewirkt werden.</p>	<p>Hinsichtlich der Fortführung der Nivellierungshebesätze (unabhängig von der Grundsteuerreform) empfiehlt das Expertengremium zu berücksichtigen, dass im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ein ausreichender Entscheidungsspielraum vor Ort verbleibt und keine Steuererhöhungsspirale in Gang gesetzt wird.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Nivellierungshebesätze

Ergebnis:

- Einer Anpassung der Nivellierungshebesätze auf den gewogenen Landesdurchschnitt wird grundsätzlich zugestimmt.
- Einer Anpassung der Nivellierungshebesätze zur Abmilderung der Auswirkungen der Grundsteuerreform wird zugestimmt.
- Es bleibt zu klären, ob weiterer Handlungsbedarf besteht.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Interkommunale Gewerbegebiete

Vorschlag:

- Die Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA soll ab dem KFA 2026 entfallen.
- Ggf. Ausgleich unter den Mitgliedern des interkommunalen Gewerbegebiets.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Interkommunale Gewerbegebiete

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
Der HStT hält an der bisherigen Lösung fest (Wunsch aller betroffenen Mitglieder).	Wunsch/Forderung nach Beibehaltung	Wunsch nach Beibehaltung.	Das Expertengremium stimmt der Überlegung zu, die Berücksichtigung der interkommunalen Gewerbegebiete im KFA zukünftig entfallen zu lassen, um zur Vereinfachung des KFA beizutragen. Damit geht allerdings eine Belastung der betroffenen Kommunen einher, da erweiterte öffentlich-rechtliche Verträge zu den Finanzbeziehungen der an interkommunalen Gewerbegebieten beteiligten Kommunen geschlossen werden müssen. Das Expertengremium empfiehlt, die Kommunen bei dem einmaligen Prozess der Erstellung der entsprechenden interkommunalen Verträge temporär finanziell zu unterstützen. Zudem rät das Expertengremium, die Kommunen durch das Bereitstellen von Mustersatzungen zu unterstützen.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Interkommunale Gewerbegebiete**

Ergebnis:

- Derzeit kein Konsens bei der Frage der Nichtberücksichtigung von Interkommunalen Gewerbegebieten im KFA



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage

Vorschlag:

- Beibehaltung der derzeitigen Ausgleichsquoten für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen A und B.
 - Der Ausgleich in Höhe von 65 Prozent jeweils über die Schlüsselzuweisungen A und B hat sich bewährt.
- Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage i.H.v. 15 Prozent bzw. 25 Prozent.
 - Ausgewogene Abschöpfung der Abundanz durch zweistufigen Tarif: Kommunen mit geringfügiger Abundanz werden nicht ganz so stark belastet wie stark abundante Kommunen

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
Bisher keine Positionierung.	Kein Änderungsbedarf formuliert	-	Die Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage ist für das Expertengremium nachvollziehbar.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Ausgleichsquoten und Solidaritätsumlage

Ergebnis:

- Keine Einwände der KSpV gegen die Fortführung der bisherigen Ausgleichsquoten und Tarifestufen der Solidaritätsumlage



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Schwimmbäder im KFA

Vorschlag:

- Keine explizite Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA
- Pauschale Mitberücksichtigung der Belastungen aus den Betriebskosten für Schwimmbäder über die differenzierte Veredelung der Mittelzentren sowie die Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“.
- Kostendeckende Entgelte je Schwimmstunde und Schüler, die über die Schulumlage finanziert werden

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Schwimmbäder im KFA

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
<p>Der HStT kann sich Zuschüsse für Schwimmbäder vorstellen, sofern das Volumen so hoch ist, dass sich der bürokratische Aufwand für ein entsprechendes Programm lohnt.</p> <p>Der Vorschlag des HMdF berücksichtigt nicht die Situation der Kreisfreien Städte.</p> <p>Kreisangehöriger Raum: Die Einschätzung, dass die EW-Gewichtung (Ergänzungsansätze) die Leistungen für ein Schwimmbad abdecken, wird nicht für jeden Einzelfall zu belegen sein.</p> <p>Im Hinblick auf den Vorschlag der Fachebene des HMdF, dass die Schulträger kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären, müssten Proberechnungen zeigen, ob die Schwimmbadbetreiber tatsächlich profitieren.</p>	<p>Befürwortung einer Betriebskostenförderung für Schwimmstättenbetreiber, bei denen auch Schwimmunterricht stattfindet nach schleswig-holsteinischem Vorbild.</p>	<p>Unterstützung des Vorschlags der Erhebung kostendeckender Entgelte.</p>	<p>Das Expertengremium hält an seiner Auffassung aus der 2. Sitzung des Expertengremiums fest, die Förderung des Schulschwimmens nicht in den KFA zu implementieren.</p> <p>Wünschenswert wäre allerdings, dass die Fördermittel für die Schwimmstätten im Epl. 03 nicht nur für Investitionen, sondern auch für Bauunterhalt, nicht zuletzt auch für energetische Sanierungen verwendet werden könnten.</p>

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Schwimmbäder im KFA

Ergebnis:

- Derzeit kein Konsens zur Frage der Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA



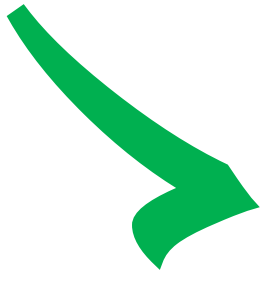
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Interkommunale Zusammenarbeit

Vorschlag:

- Keine zusätzliche Berücksichtigung im KFA.
- Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Landesausgleichsstock bietet ausreichend Fördermöglichkeiten (ausreichendes Fördervolumen, breite Förderfähigkeit).
- Einzelfallgerechte Unterstützung bei Gemeindefusionen.

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
Der HStT stimmt zu.	Keine Einwände	Keine Einwände.	Das Expertengremium stimmt der Überlegung zu , aus Gründen Der Komplexität die IKZ nicht im KFA zu berücksichtigen.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA **Interkommunale Zusammenarbeit**



Ergebnis:

- Zustimmung zum vorgeschlagenen Vorgehen.

3. Sachstand der Evaluierung des KFA Straßenausbaubeiträge

Vorschlag:

- Keine Berücksichtigung im KFA, da es bereits ausreichend Unterstützung in diesem Bereich gibt:
 - Regelungen zur Entlastung vorhanden (KAG, Kostenausgleichsrichtlinie des HMdI, Förderprogramm: „Zinslose Darlehen zur Finanzierung der Stundung von Straßenbeiträgen“)
 - Regelungen im HFAG: Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§ 43 HFAG)

HStT	HSGB	HLT	Expertengremium
Da das Land die Straßenbeiträge nicht abschafft, kann der HStT mit dem Verweis auf bestehende Fördermöglichkeiten leben .	Keine Einwände gegen ein Förderprogramm aus originären Landesmitteln	Keine Einwände .	Auch hier herrscht Einigkeit, dass eine Befrachtung des KFA zu vermeiden sei . Eine Förderung sollte nicht im KFA implementiert werden.

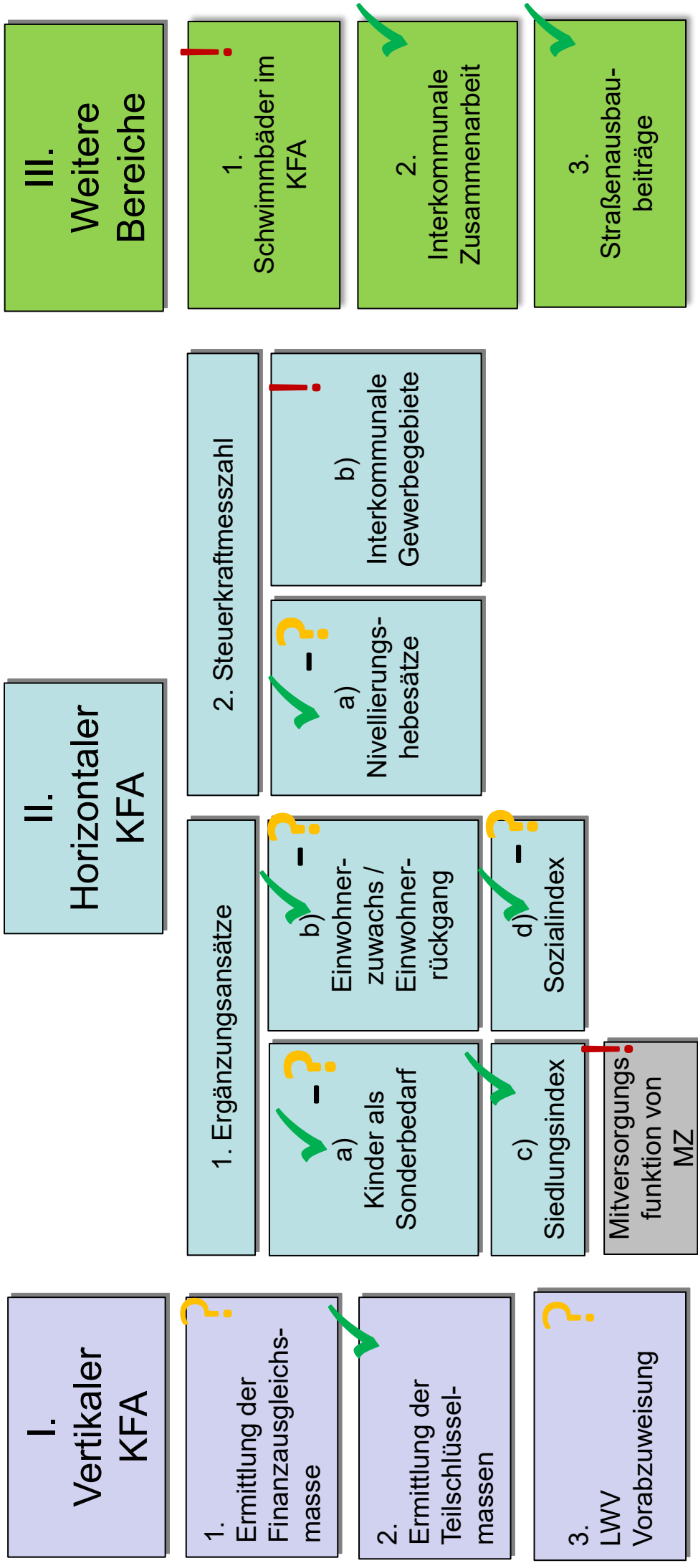
3. Sachstand der Evaluierung des KFA Straßenausbaubeiträge

Ergebnis:

- Zustimmung zum vorgeschlagenen Vorgehen.



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Zusammenfassung der Ergebnisse



3. Sachstand der Evaluierung des KFA Zusammenfassung der Ergebnisse

I.
Vertikaler
KFA

1. Höhe der
Finanzausgleichs-
masse ?

2. Höhe der
Teilschlüssel-
massen ?

3. Besondere Finanz-
zuweisungen ✓

II.
Horizontaler
KFA

1. Ausgleichsparameter

a) Ausgleichsquote ✓

b) Solidaritätsumlage ✓

2. Einwohnergewichtung

Metropolenzuschlag ✓

Gemeinde-
finanzbericht

Funktion
Hauptansatzstaffel ✓

Sonderstatus-
städte und
Kragenkreise !

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Sachstand der Evaluierung des KFA
4. **Verschiedenes**

4. Verschiedenes

Festbetrag 2025 - Geplante Änderung des HFAG u.a.

Bisherige Planung	
10.12.2024	Zweite Lesung Omnibusgesetz
10.12.2024	Einbringung Änderung HFAG u.a. über Änderungsantrag
11.12.2024	Im Falle der Ausschussüberweisung: Sondersitzung HHA
12.12.2024	Verabschiedung Änderung HFAG u.a.

Aktualisierte Planung	
Verzögerung in den Omnibus-Gesetzverfahren	
4.-6.02.2025	Erste Lesung Änderung HFAG u.a.
19.02.2025	Im Falle der Ausschussüberweisung: Sitzung HHA
25.-27.02.2025	Verabschiedung Änderung HFAG u.a. in Zweiter Lesung

4. Verschiedenes

Weitere Zeitplanung

Nächste Sitzungstermine:

Monat	Gremium	Datum
Januar 2025	26. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10 - 12 Uhr
Februar 2025	27. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10 - 12 Uhr
März 2025	28. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10 - 12 Uhr

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
am 16. Januar 2025

LMR Patrik Kraulich

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme der Protokolle der 24. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024
5. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme der Protokolle der 24. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA**
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024
5. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme der Protokolle der 24. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. **Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024**
4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024
5. Verschiedenes

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Im KFA 2026 zwingend erforderlich umzusetzen

**Festlegung der
Finanzausgleichsmasse**

Festbeträge für die Jahre 2026 und 2027 → Planbarkeit und Verlässlichkeit für die Kommunen.

**Festlegung der Höhe
der
Teilschlüsselmassen**

Fortführung der derzeit im HFAG festgelegten Quoten.

**Berücksichtigung
der Kreisfreiheit
der Stadt Hanau**

Arbeitsgruppe befasst sich eigens mit der Abbildung der Finanzströme im KFA

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Im KFA 2026 zwingend erforderlich umzusetzen

Regelung über den
Vorwegabzug für den LWV

Fortführung oder Streichung?

→ Prüfauftrag an die AG Evaluation des KFA zur weiteren Erörterung.

Maßnahmen zur Abfederung
der Auswirkungen der
Grundsteuerreform

→ Prüfauftrag an die AG Evaluation
des KFA zur weiteren Erörterung.
Siehe II. Grundsteuerreform und KFA

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Ergänzungsansatz für Kinder

Für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten wird jeweils ein **Ergänzungsansatz für Kinder** eingeführt

- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahre.
- Datengrundlage ist die Anzahl der Kinder aus der amtlichen Bevölkerungsstatistik.

→ AG Evaluation des KFA erarbeitet einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung.

Ergänzungsansatz für Demografie

Die bestehenden Ergänzungsansätze für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise für Bevölkerungsrückgang werden durch eine Komponente für Bevölkerungswachstum ergänzt.

→ AG Evaluation des KFA erarbeitet einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung.

Anpassung des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Parameter und Instrumente, die sich bewährt haben, sollen im KFA unverändert fortgeführt werden:

Ausgleichsquoten
für die
Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisung A:
65 Prozent als Vorwegausgleich für
besonders steuerschwache Kommunen

Schlüsselzuweisung B:
65 Prozent der Differenz zwischen
Ausgleichsmesszahl und
Steuerkraftmesszahl

Tarifstufen der
Solidaritätsumlage

Gestaffelter Tarif
- 15 und 25 Prozent -
je nach Höhe der Abundanz

Metropolenzuschlag für
Frankfurt am Main

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Themen, die im KFA nicht berücksichtigt werden sollen:

Interkommunale Zusammenarbeit

Das Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Landesausgleichsstock

- bietet ausreichend Fördermöglichkeiten:
- ausreichendes Fördervolumen, breite Förderfähigkeit.
 - Einzelfallgerechte Unterstützung bei Gemeindefusionen

Straßenausbaubeiträge

Regelungen zur Entlastung vorhanden:

- KAG, Kostenausgleichsrichtlinie des HMdI
- Förderprogramm: „Zinslose Darlehen zur Finanzierung der Stundung von Straßenbeiträgen“

Regelungen im HFAG: Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§43 HFAG)

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Sonstige Themen

Sonderstatusstädte und
Kragenkreise

Das Thema wird aus der laufenden Evaluation **ausgeklammert** und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt weiterverfolgt.

Mitversorgungsfunktion von
Mittelzentren

Vorschlag der Gutachter:
Einführung eines Ergänzungsansatzes für Mitversorgungsfunktion, da Mittelzentren sich aufgrund ihrer Mitversorgungsfunktion voneinander unterscheiden.
→ **Nicht mehr Teil der Evaluation** und wird auch in Zukunft nicht weiter verfolgt.

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Sonstige Themen

**Besondere
Finanzzuweisungen**

Kritische Diskussion der Zuweisungen unter 20 Mio. Euro mit den Ressorts im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2026

**Schwimmbäder im KFA und
Erweiterung des
Ergänzungsansatzes für
Soziallasten**

Kein konkreter Regelungsbedarf im KFA (2026)
→ Erörterung zu einem späteren Zeitpunkt
möglich

**Interkommunale
Gewerbegebiete**

Berücksichtigung im KFA wird beibehalten.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme der Protokolle der 24. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. **Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024**
5. Verschiedenes

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 LWV-Vorabzuweisung

Derzeitiger Vorschlag:

- Die Vorabzuweisung wird ab dem Ausgleichsjahr 2025 auf 175 Mio. Euro festgeschrieben.
- Die regelhafte Erhöhung wird nicht fortgesetzt.
- Eine anlassbezogene Erhöhung kommt in Betracht.

Rückmeldungen der KSpV:

- Heterogenes Meinungsbild

→ Ziel: Gemeinsame Verständigung über die Ausgestaltung der LWV-Vorabzuweisung.

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Kinder

Derzeitiger Vorschlag:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.
- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahren.
- Ansatz der Kinder nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik.
- Orientierung an den Ergebnissen der Gutachter

→ **Konkreter Ausgestaltungsvorschlag**

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Demografie

Derzeitiger Vorschlag:

- Ergänzung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum für alle kommunalen Gruppen.

→ **Konkreter Ausgestaltungsvorschlag**

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026

- Die aktuellen Nivellierungsätze sind auf dem Stand 1. Halbjahr 2014.

⚡ Eine Erhöhung auf den aktuellen Landesdurchschnitt ist fachlich geboten, aber verstärkt die negativen Effekte!

→ Die Nivellierungshebesätze werden um die Effekte der Grundsteuerreform korrigiert und verändern sich in dem Umfang, wie sich die Steuermessbeträge durch die Reform verändert haben.



	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
Nivellierungshebesätze	HFAG	KFA 2026	HFAG	KFA 2026
Grundsteuer A	332 Prozent	245 Prozent	236 Prozent	328 Prozent
Grundsteuer B	365 Prozent	320 Prozent	492 Prozent	730 Prozent

Übergangslösung: Die fachlich gebotene **Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt** des 1. Halbjahres 2026 erfolgt erst im **KFA-Jahr 2028**.

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

2. Evaluation des KFA - Berücksichtigung der Kommunen im Ländlichen Raum

Besonders bei den Kommunen im Ländlichen Raum steigen aufgrund des neuen Grundsteuer-Modells die Steuermessbeträge, so dass diese Kommunen eine Empfehlung zur Hebesatzsenkung erhalten haben.

a) Neuer Indikator für die Zuordnung zum Ländlichen Raum – **Siedlungsindex!**

Statt 236 zählen nun 253 Kommunen zum ländlichen Raum und profitieren damit vom Ergänzungsansatz Ländlicher Raum.

b) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf bis zu 7 Prozent.

- Staffelfung der Höhe des Ergänzungsansatzes:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent

c) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf 5 Prozent bei den Landkreisen

Langfristige Stärkung der Kommunen im Ländlichen Raum!

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

3. Anpassungen bei der Kreisumlage

- Bei der Festlegung der Kreisumlagehebesätze für 2026 ist es Aufgabe der Kommunalaufsicht auf die Umlagegrundlagen zu achten!
- Bei steigenden Kreisumlagegrundlagen sollten die Kreisumlagesätzen grundsätzlich sinken.

Noch zu prüfende Instrumente:

- ...

*** **Übergangslösung** ***

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Modellrechnungen

Variante 1: Abbildung der Grundsteuerreform

- Maßnahmen im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform
 - Anpassung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum
 - Berücksichtigung der neuen Grundsteuermessbeträge
 - Berücksichtigung der veränderten Grundsteuernivellierungshebesätze

Nivellierungshebesätze	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Kreisangehörige Gemeinden	245 Prozent	320 Prozent
Kreisfreie Städte	328 Prozent	730 Prozent

- Berücksichtigung eines Aufwuchses der FAG-Masse i.H.v. 200 Mio. Euro. Demnach würden sich folgende Teilschlüsselmassen ergeben
 - Kreisangehörige Gemeinden: 2.170.594.838 Euro
 - Kreisfreie Städte: 1.037.696.655 Euro
 - Landkreise: 1.551.784.906 Euro

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Modellrechnungen

Berücksichtigte Ergänzungsansätze der kreisangehörigen Gemeinden:

- § 20 Abs. 1 HFAG
- § 20 Abs. 2 HFAG – NEU
 - Kriterium für die Zuordnung zum Ländlichen Raum ist der Siedlungsindex (SI)
 - Anpassung der Grundsteuernivellierungshebesätze
 - Gestaffelte Höhergewichtung der EW:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent
- § 20 Abs. 3 HFAG

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Modellrechnungen

Berücksichtigte Ergänzungsansätze der kreisfreien Städte:

- § 26 Abs. 1 HFAG
- § 26 Abs. 2 HFAG

Berücksichtigte Ergänzungsansätze der Landkreise:

- § 32 Abs. 1 HFAG
- § 32 Abs. 2 HFAG – NEU
 - Hinzurechnung in Höhe von 5 Prozent der Einwohner aus kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises mit einem SI > 0,5
- § 32 Abs. 3 HFAG

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Modellrechnungen

Variante 2: Hinzunahme weiterer, unstreitiger Maßnahmen in das Modell

Variante 1 ergänzt um

- **Ergänzungsansatz für Demografie für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte:**
 - Betrachtungszeitraum bei Bevölkerungsrückgang: 10 Jahre
 - Betrachtungszeitraum bei Bevölkerungswachstum: 5 Jahre
- **Ergänzungsansatz Kinder für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte :**
 - Kreisangehörige Gemeinden: Faktor 4
 - Kreisfreie Städte: Faktor 2
- **Anpassung der Gewerbesteuernivellierungsbesätze auf den gewogenen Landesdurchschnitt 2024**
 - Kreisangehörige Gemeinden: 381 Prozent
 - Kreisfreie Städte: 458 Prozent

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024

Einschub: Vortrag der Gutachter

[Vortrag der Gutachter]

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Abfederung der Grundsteuerreform

Vorschlag des HMdF:

- Nach Abbildung der Grundsteuerreform ohne Berücksichtigung einer erhöhten FAG-Masse in 2026 auf Basis der Werte des KFA 2025 ergibt sich eine negative Umverteilungswirkung für einige Kommunen
- Degressive Kompensation des entstehenden Verlusts auf Grundlage der oben beschriebenen Modellrechnung aus Mitteln des LAsSt

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Kinder

Ergebnisse der Variante 2:

- Derzeitiger Vorschlag für den Ergänzungsansatz für Kinder (**Faktor 4 für kreisangehörige Gemeinden**) hat **folgende Umverteilungswirkung**: Während kleine Kommunen mit durchschnittlich und überdurchschnittlich vielen Kindern profitieren, erhalten große Kommunen im Gegenzug bei überdurchschnittlicher Anzahl von Kindern weniger Schlüsselzuweisungen (insbesondere die Sonderstatusstädte).
- **Grund**: Zusammenspiel von Ergänzungsansatz und vorgelagerter Einwohnerveredelung relativ großer Kommunen (Mittelzentren – 130 Prozent, Sonderstatusstädte – 158 Prozent).
- **Lösung**: Anpassungen der Variante 2.

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Kinder

Anpassung der Variante 2:

- **Variante 3:** Reduzierung des Faktors für Kinder
 - Kreisangehörige Gemeinden: Faktor 2
 - Kreisfreie Städte: Faktor 1

- **Variante 4:** Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder mit dem Hauptansatz
 - Kreisangehörige Gemeinden: Faktor 2 gewichtet
 - Kreisfreie Städte: Faktor 1 gewichtet

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Kinder

Ergebnis für die Sonderstatusstädte:

- Variante 2: Faktor für Kinder = 4
- Variante 3: Faktor für Kinder = 2
- Variante 4: Faktor für Kinder = 2, Gewichtung mit dem Hauptansatz

Sonderstatus- städte	Kinderquote Ø 5,58 %	Bevölkerungs- wachstum (5-Jahresvergleich)	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
			Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 4
Marburg	4,63%	1,76%	-6.322	-5.513	-5.070	
Fulda	5,54%	2,60%	-4.258	-2.257	222	
Bad Homburg v.d.Höhe	5,32%	3,22%	-3.933	-2.118	-289	
Wetzlar	5,80%	3,16%	-2.931	-1.624	462	
Rüsselsheim am Main	6,60%	3,39%	-490	161	3.375	
Gießen	5,32%	7,28%	-1.558	1.827	5.355	
Hanau	6,69%	7,46%	3.688	4.839	9.775	

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Kinder

Ergebnis für die kreisfreien Städte:

- Variante 2: Faktor für Kinder = 2
- Variante 3: Faktor für Kinder = 1
- Variante 4: Faktor für Kinder = 1, Gewichtung mit dem Hauptansatz

Kreisfreie Städte	Kinderquote Ø 5,93 %	Bevölkerungs- wachstum (5-Jahresvergleich)	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
			Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 4
Darmstadt	5,49%	3,51%	4.197	5.385	4.814	4.814
Frankfurt am Main	5,89%	3,02%	8.676	11.907	14.302	14.302
Offenbach am Main	6,67%	5,24%	13.602	10.457	9.980	9.980
Wiesbaden	6,06%	2,58%	15.390	13.887	13.251	13.251
Kassel	5,72%	1,54%	1.735	1.965	1.255	1.255

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024

Landkreise	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 4
Landkreis Bergstraße	4.121	4.309	4.182	4.182
Landkreis Darmstadt-Dieburg	3.934	4.550	4.809	4.809
Landkreis Groß-Gerau	1.353	2.112	1.768	1.768
Hochtaunuskreis	4.592	4.003	3.644	3.644
Main-Kinzig-Kreis	4.816	5.026	4.414	4.414
Main-Taunus-Kreis	-929	-946	-1.446	-1.446
Odenwaldkreis	1.849	1.788	1.996	1.996
Landkreis Offenbach	1.989	2.139	1.176	1.176
Rheingau-Taunus-Kreis	3.340	2.968	3.051	3.051
Wetteraukreis	4.920	5.095	5.244	5.244
Landkreis Gießen	4.186	3.939	3.617	3.617
Lahn-Dill-Kreis	4.516	4.506	4.534	4.534
Landkreis Limburg-Weilburg	2.422	2.628	3.018	3.018
Landkreis Marburg-Biedenkopf	4.196	4.126	4.380	4.380
Vogelsbergkreis	2.318	2.192	2.512	2.512
Landkreis Fulda	3.895	3.970	4.107	4.107
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	1.642	1.531	1.674	1.674
Landkreis Kassel	3.019	3.094	3.646	3.646
Schwalm-Eder-Kreis	4.050	3.759	4.166	4.166
Landkreis Waldeck-Frankenberg	2.903	2.644	2.836	2.836
Werra-Meißner-Kreis	2.051	1.761	1.877	1.877

Umlagekraft des Main-Taunus-Kreises steigt in Folge der Anpassung der Gewerbesteuer-nivellierungshebesätze überdurchschnittlich

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Ergänzungsansatz für Demografie

- Die Berücksichtigung des Ergänzungsansatzes für Demografie, der
 - einen Betrachtungszeitraum von **10 Jahren für Bevölkerungsrückgang**,
 - einen Betrachtungszeitraum von **5 Jahren für Bevölkerungszuwachs**vorsieht, erzielt die gewünschte Wirkung. Die Kommunen, die diesen Ergänzungsansatz erhalten, profitieren bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen.
- **33 kreisangehörige Gemeinden** würden diesen Ergänzungsansatz erhalten.

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024

Allgemeine Ergebnisse

Die Maßnahmen

- **stärken die Kommunen im Ländlichen Raum.**
- **erhöhen die Ausgleichwirkung des KFA (Finanzkraftunterschiede werden abgebaut)**
- **verlagern die Effekte der Grundsteuerreform vom KFA nahezu vollumfänglich in den kreisinternen Finanzausgleich** – kaum Verluste bei den Schlüsselzuweisungen dafür Erhöhung der Kreisumlagegrundlagen
 - Es wird Aufgabe der Kommunalaufsicht über die Landkreise im Rahmen der Genehmigungsprüfung sein, bei der Festlegung der Kreisumlagehebesätze für 2026 darauf zu achten, dass steigenden Kreisumlagegrundlagen grundsätzlich mit sinkenden Kreisumlagehebesätzen begegnet wird.

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Gesamtauswirkungen (kreisangehörige Gemeinden)

	Ergebnisverschlechterung		Ergebnisverbesserung	
	Anzahl Gemeinden	Umfang in TEUR	Anzahl Gemeinden	Umfang in TEUR
Variante 2: Ergänzungsansatz für Kinder Ergänzungsansatz für Demografie	82	- 42.456	334	133.665
Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder	58	- 27.370	358	118.545
Variante 4: Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder mit dem Hauptansatz	103	- 22.753	313	113.956

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Gesamtauswirkungen

Steuerkraft	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
	Variante 2	Variante 3	Variante 4	
< 60 Prozent	1.400	1.898	1.514	
60 bis < 75 Prozent	24.212	28.642	34.157	
75 bis < 100 Prozent	72.921	66.227	61.815	
über 100 Prozent	-7.324	-5.592	-6.284	

Kinderquoten	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
	Variante 2	Variante 3	Variante 4	
3 bis unter 4 Prozent	-814	32	-764	
4 bis unter 5 Prozent	-4.914	753	-5.854	
5 bis unter 6 Prozent	58.787	62.424	61.977	
über 6 Prozent	38.150	27.966	35.845	

4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Gesamtauswirkungen

Zentralörtliche Funktion	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
	Variante 2	Variante 3	Variante 3	Variante 4
GZ	96.647	75.037		39.560
MZ- MZ Tf OZ	5.942	18.866		40.899
OZ	-11.381	-2.728		10.744

Strukturraum- zugehörigkeit	Veränderung ggü. Planungsdaten KFA 2025 in TEUR			
	Variante 2	Variante 3	Variante 3	Variante 4
Ländlicher Raum	58.953	59.734		43.344
Verdichteter Raum	32.255	31.441		47.859

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme der Protokolle der 24. und 25. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024
5. **Verschiedenes**

5. Verschiedenes **Weitere Zeitplanung**

Nächste Sitzungen der AG Evaluierung des KFA:

- 27. Februar 2025, 10 – 12 Uhr
- 27. März 2025, 10 – 12 Uhr

Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses:

- 20. März 2025, 14 – 16 Uhr

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Modellergebnisse 2025

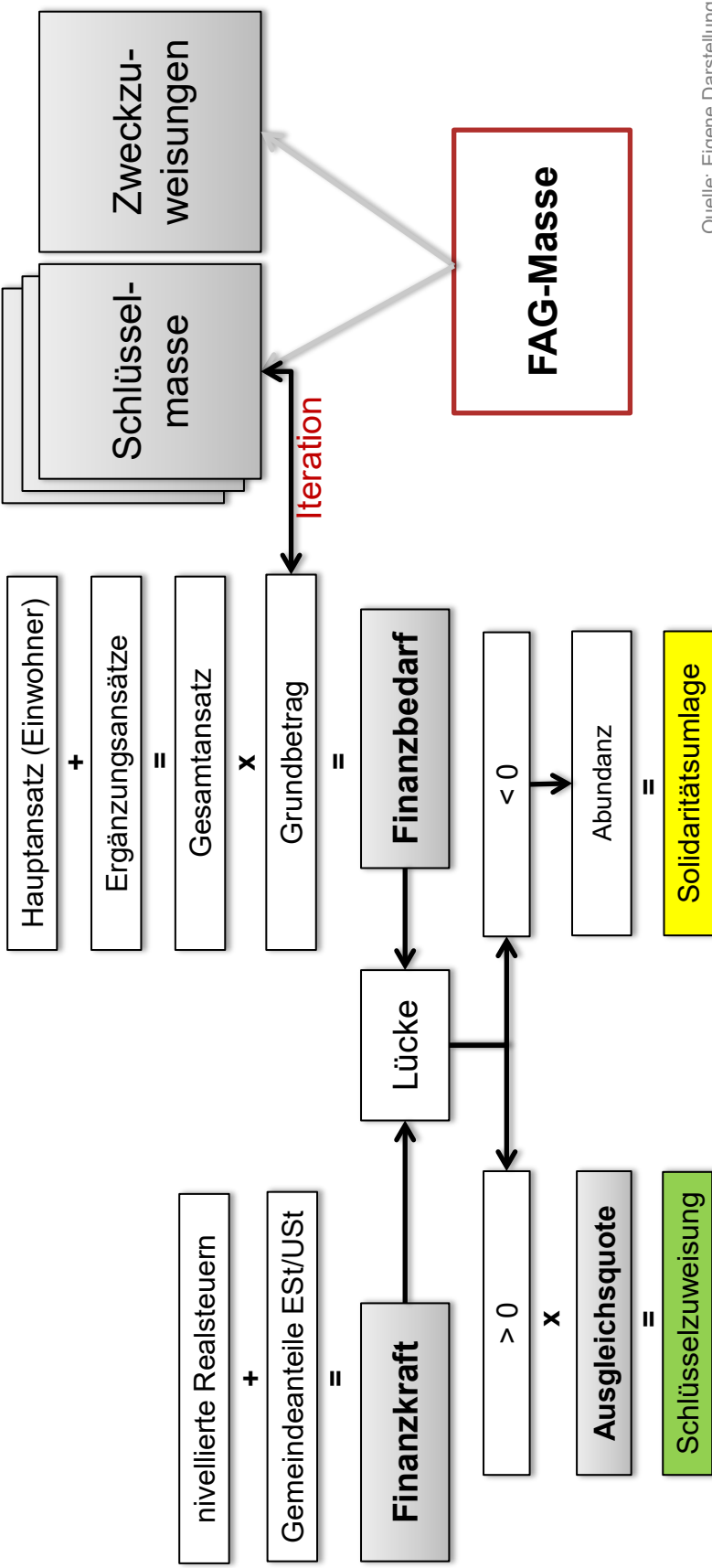
Stand: 14.01.2025

Wiesbaden, 16. Januar 2025

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

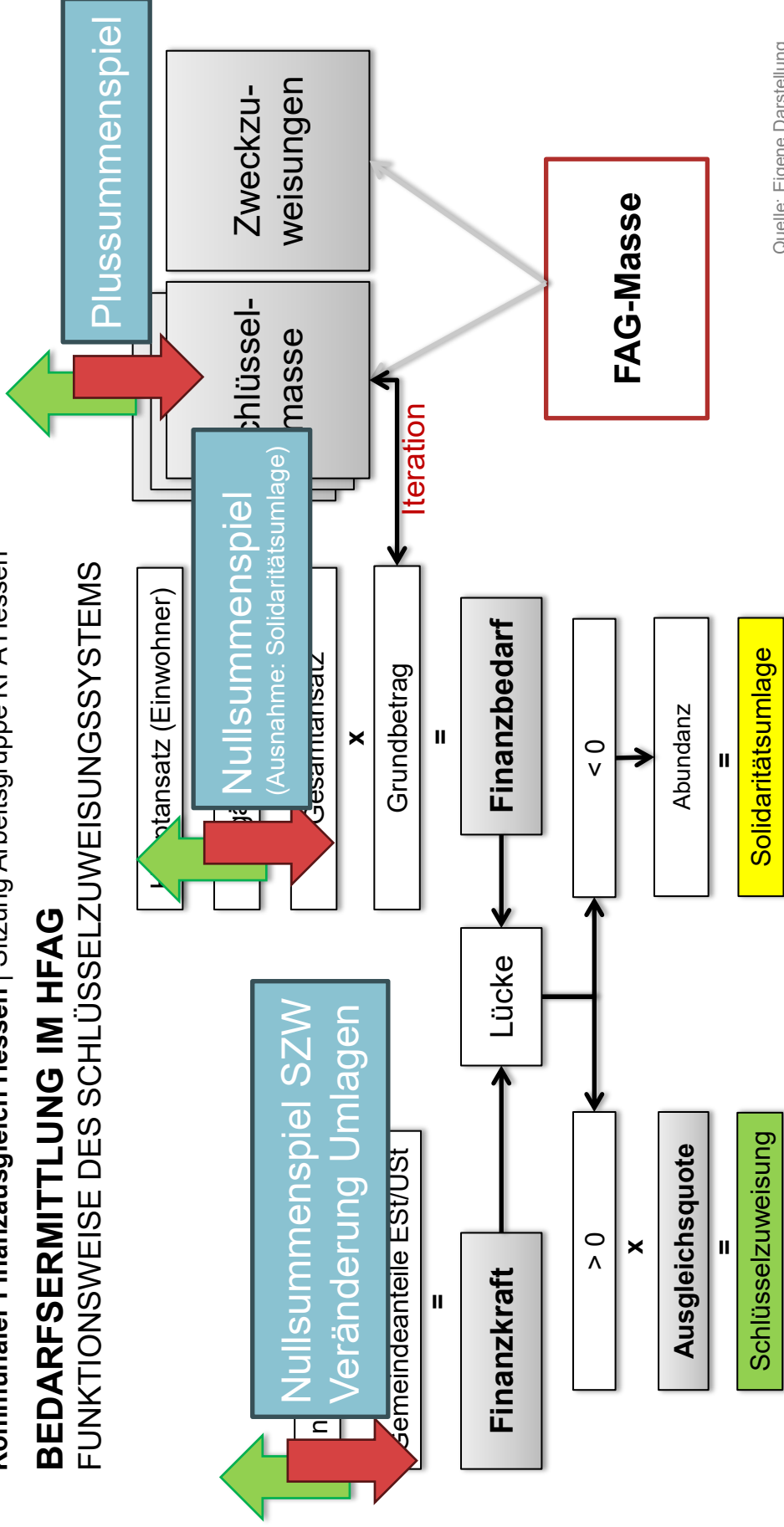
FUNKTIONSWEISE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS



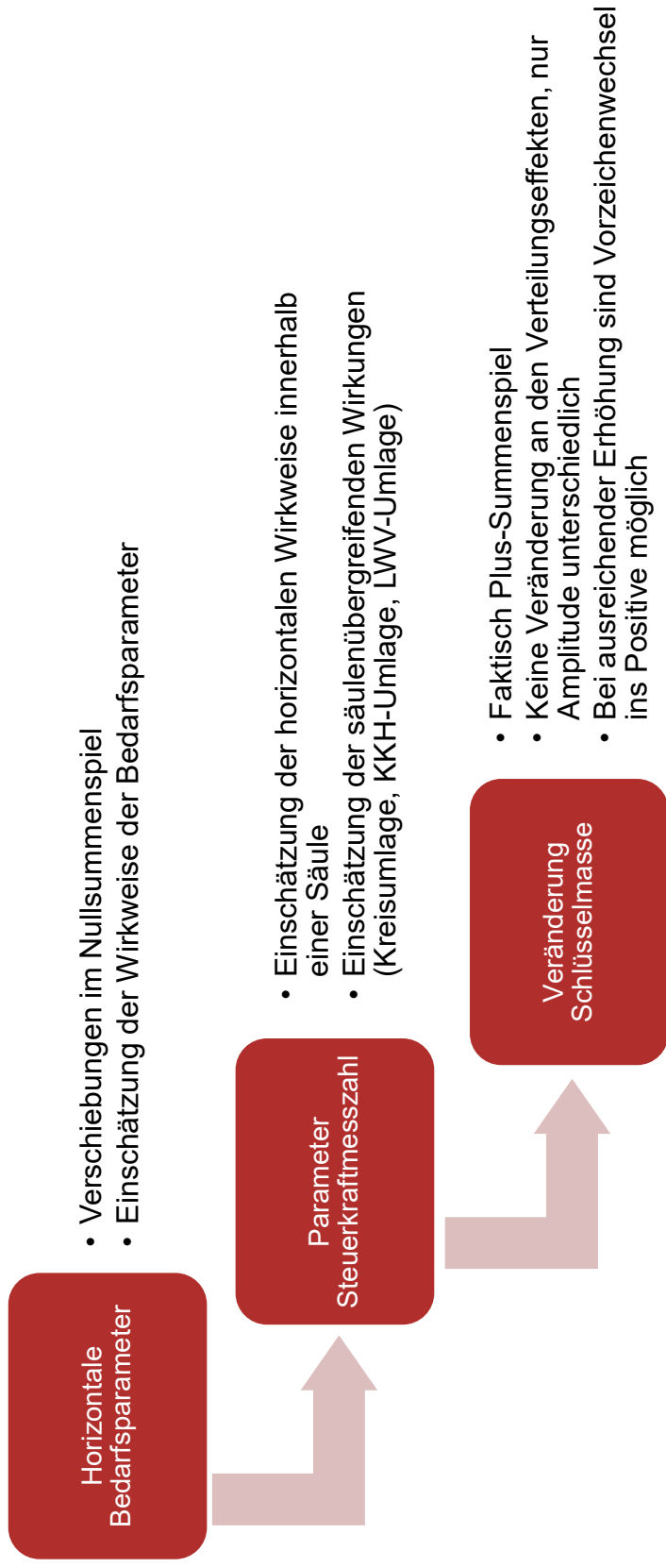
Quelle: Eigene Darstellung

BEDARFSERMITTLUNG IM HFAG

FUNKTIONSWEISE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS



ANALYSESchritte (UND DARSTELLUNG IN DER SCHRIFTFASSUNG)



MODELLERGEBNISSE NACH VORGABEN HMDF

GRUNDLAGE: DOKUMENT DES HMDF VOM 17.12.2024, NUR MODIFIKATION AUSGLEICHSMESSZAHL

Variante 1

Ergänzungsansätze kreisangehörige Gemeinden:

- 1. § 20 Abs. 1 HFAG
- 2. § 20 Abs. 2 HFAG - NEU
 - a. Kriterium für die Zuordnung zum Ländlichen Raum ist der Siedlungsindex (SI)
 - b. Gestaffelte Höhergewichtung der EW:
 - $0,5 > SI \leq 0,7$: 5 Prozent
 - $0,7 > SI \leq 0,9$: 6 Prozent
 - $SI > 0,9$: 7 Prozent

Variante 2 (zusätzlich zu Variante 1)

Ergänzungsansätze kreisangehörige Gemeinden:

- Kinder - U6-Kinder werden mit dem Faktor 4 als zusätzliche EW gewertet
- Demografie
 - Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang: Wenn die EW-Zahl innerhalb von zehn Jahren um mehr als 5 Prozent sinkt, wird der die 5-Prozent-Schwelle übersteigende prozentuale Rückgang mit der EW-Zahl multipliziert (§ 20 Abs. 1 HFAG mit Bezugsgröße EW, statt Hauptansatz)
 - Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum: Wenn die EW-Zahl innerhalb von fünf Jahren um mehr als 5 Prozent steigt, wird der die 5-Prozent-Schwelle übersteigende prozentuale Anstieg mit der EW-Zahl multipliziert

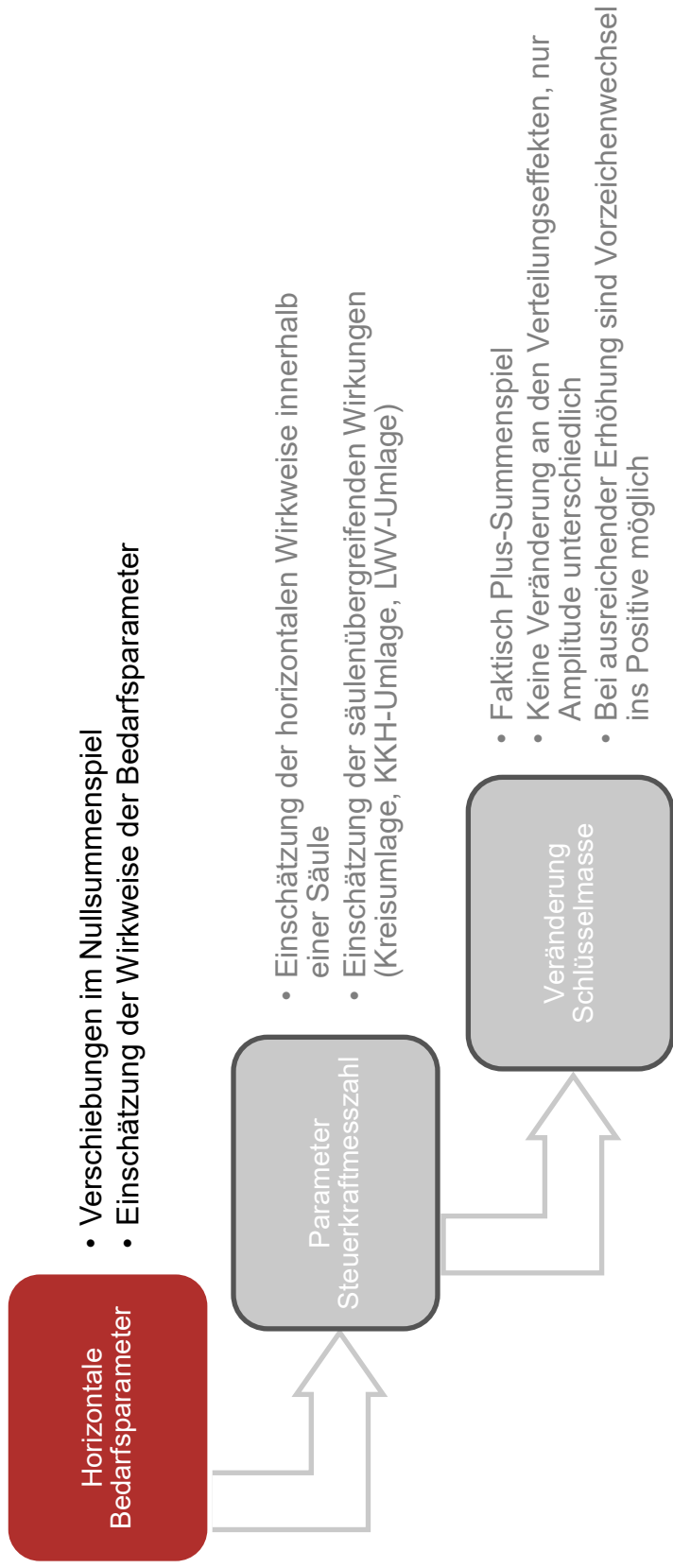
Ergänzungsansätze kreisfreie Städte:

- Kinder - U6-Kinder werden mit dem Faktor 2 als zusätzliche EW gewertet
- § 26 Abs. 1 HFAG – NEU, siehe kreisangehörige Gemeinden
- § 26 Abs. 2 HFAG

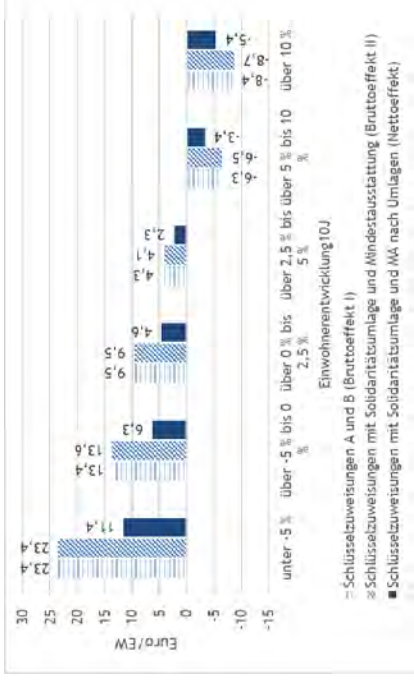
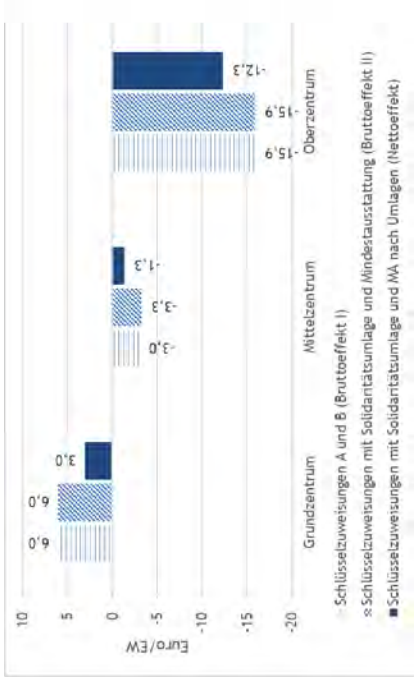
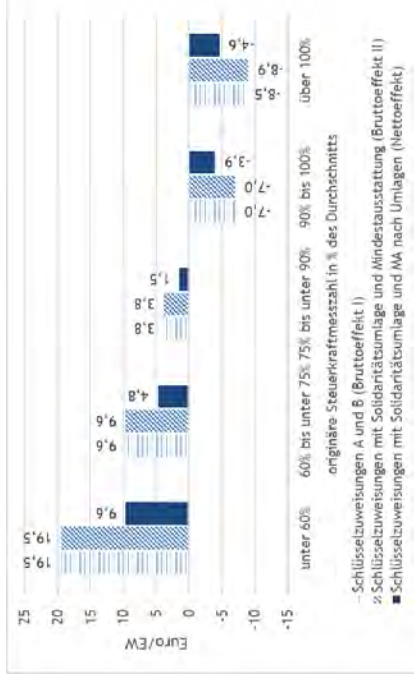
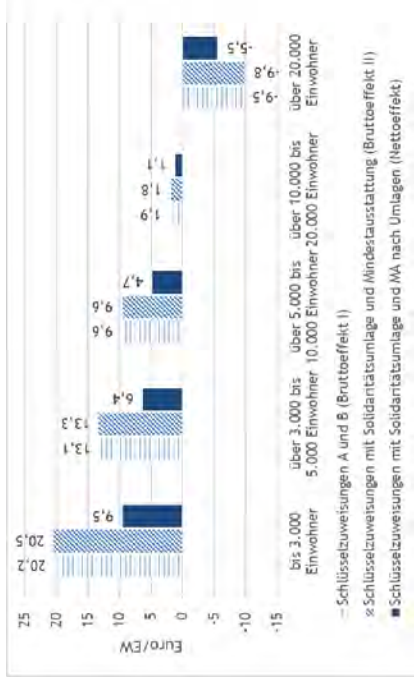
Ergänzungsansatz Landkreise:

- Ein Landkreis erhält für Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde, deren Siedlungsindex über 0,5 liegt, 5 Prozent der Einwohner hinzugerechnet

ANALYSESchritte (UND DARSTELLUNG IN DER SCHRIFTFASSUNG)



MODELLRECHNUNGEN – HMDF, VARIANTE 1 (VERGLEICH ZU STATUS QUO HFAG 2025)

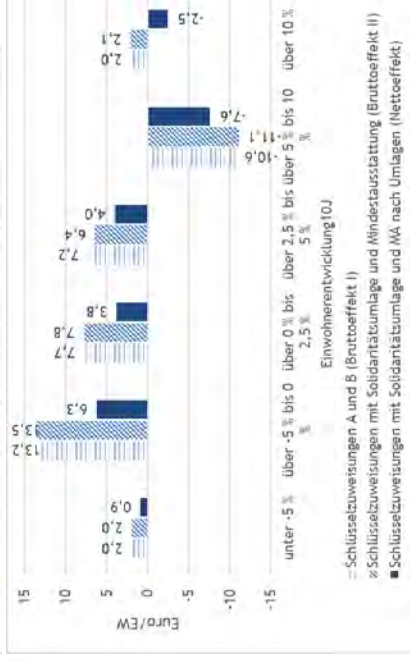
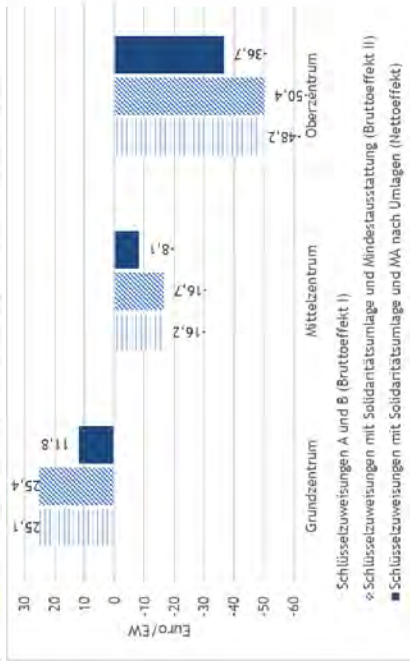
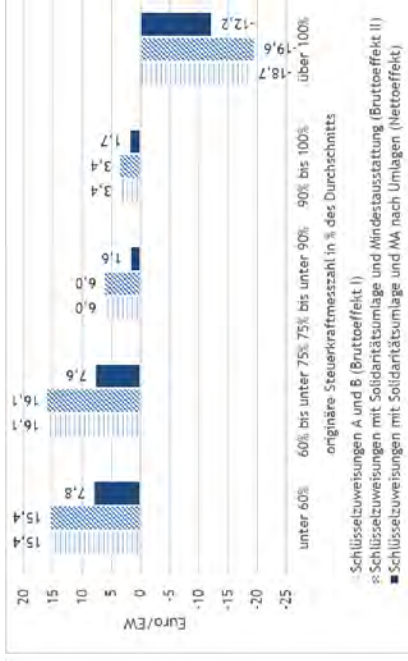
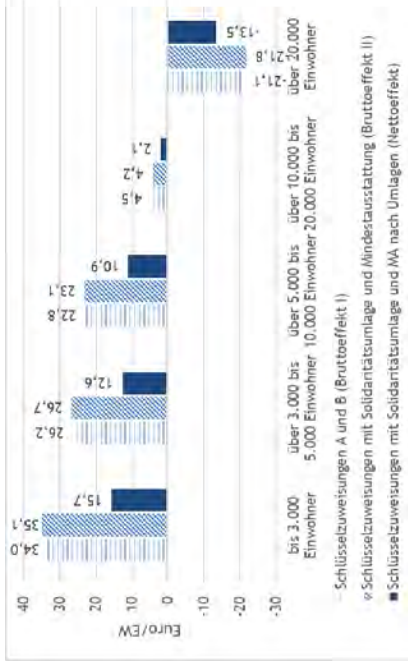


Vergleich Pro-Kopf-Werte

Noch ohne Aufstockung Schlüsselmasse und ohne Grundsteuerreform

- Demografieansatz (nur Schrumpfung): 22 Gemeinden, 0,02% der AMZ; für Betroffene: 1,81% Siedlungsindex ist Stützung für kleine Gemeinden - Gesamtgewicht: 1,67%, Betroffene: 4,41% der AMZ Effekte durch Einführung des Siedlungsindex in die Ausgleichsmesszahl:
 - Wachsende Gemeinden verlieren
 - Zentren verlieren
 - SoSS verlieren
 - Steuerkraftausgleich dennoch gestärkt

MODELLRECHNUNGEN – HMDF, VARIANTE 2 (VERGLEICH ZU STATUS QUO HFAG 2025)

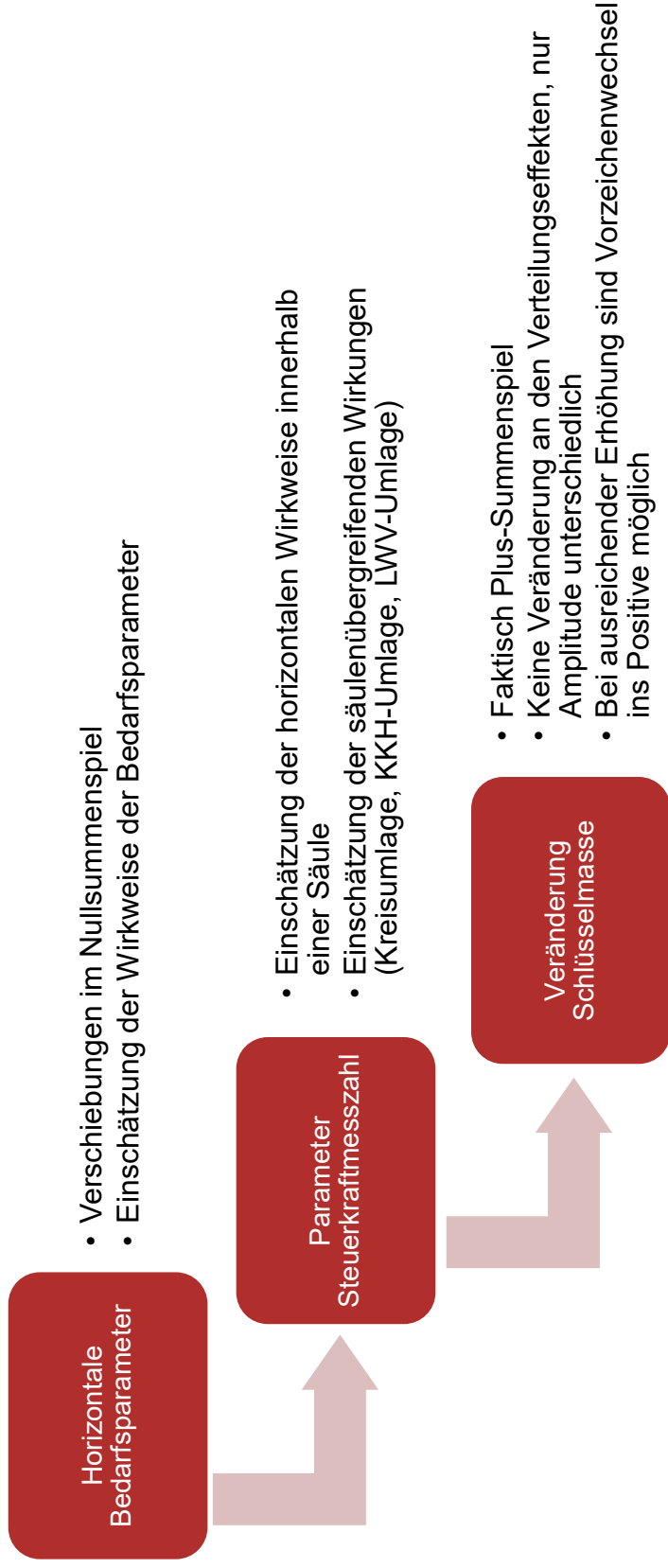


Vergleich Pro-Kopf-Werte

Noch ohne Aufstockung Schlüsselmasse und ohne Grundsteuerreform, ohne Nivellierungshebesatz GewSt

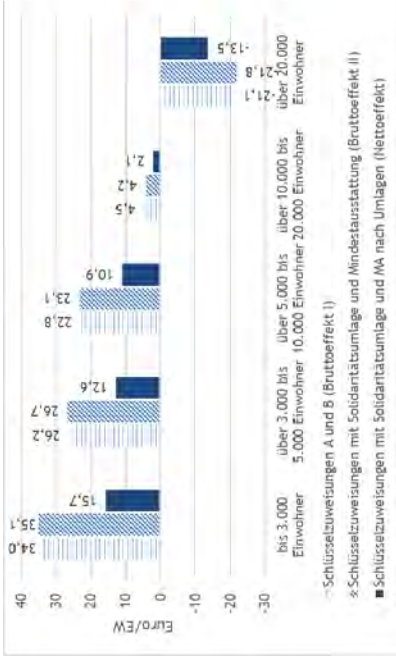
- Kleine Gemeinden gewinnen, große Gemeinden >20k verlieren
- Steuerkraftausgleich gestärkt
- Schrumpfende Gemeinden gewinnen, wachsende Gemeinden verlieren
- Mittel- und Oberzentren verlieren
- SoSS verlieren
- U6-Faktor hat ein Gesamtgewicht von 15,24% in der AMZ
- Effekte des U6-Faktors zeigen sich aus dieser Perspektive noch nicht

GESAMTBEWERTUNG DER VARIANTEN (EINSCHLIESSLICH SMZ UND ANPASSUNG SCHLÜSSELMASSEN)

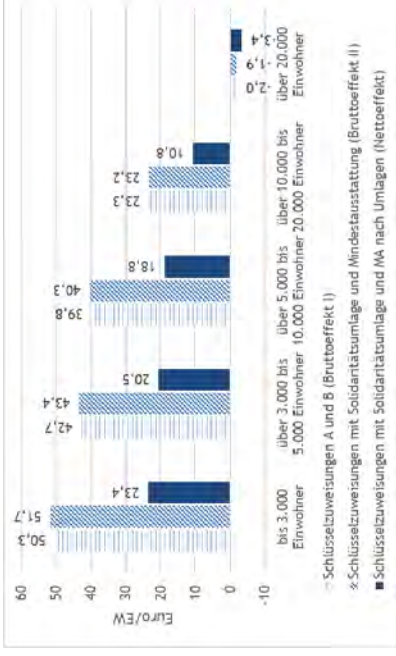


MODELLRECHNUNGEN – EFFEKTE MIT HÖHERER SCHLÜSSELMASSE

Variante 2

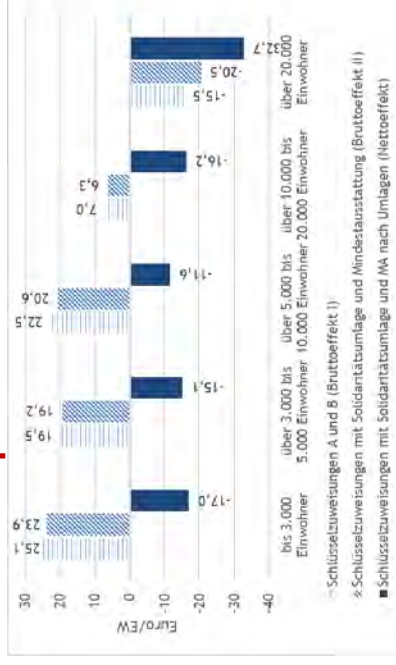


Variante 2 (höhere Schlüsselmasse)

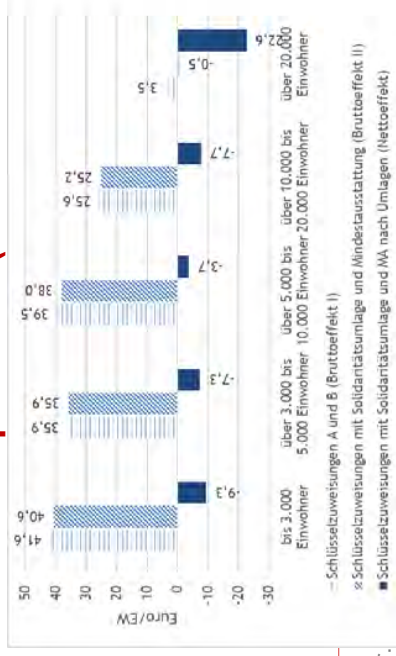


durch eine höhere Schlüsselmasse (+91,2 Mio. Euro für kreisangehörige Gemeinden) werden die Modellergebnisse im Wesentlichen parallel nach oben verschoben

Variante 2 plus SMZ



Variante 2 plus SMZ (höhere Schlüsselmasse)



MODELLRECHNUNGEN

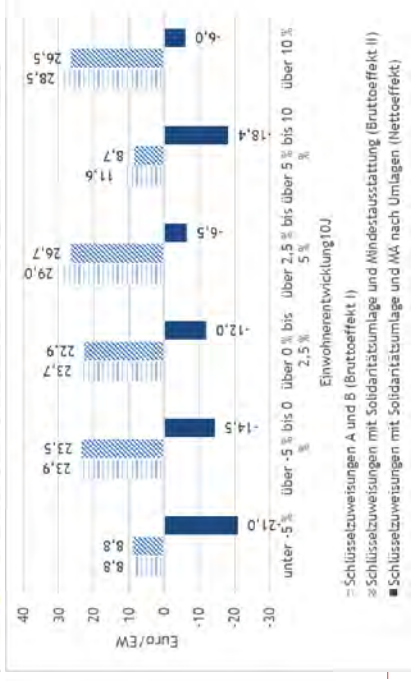
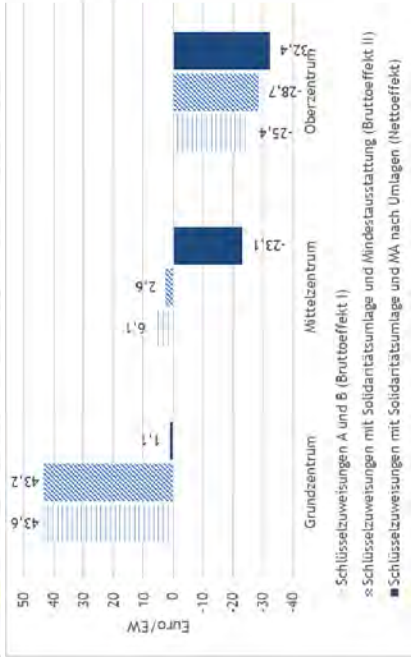
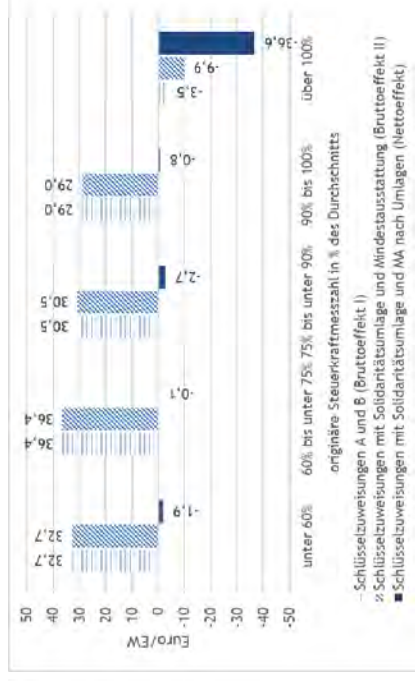
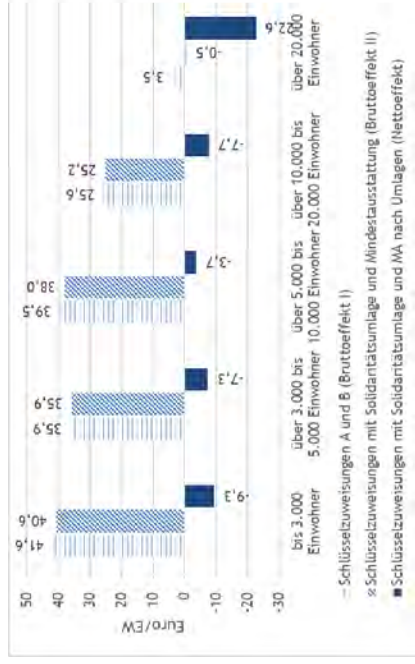
HMdF-Variante 2 mit Umsetzung Grundsteuerreform + Gewerbesteuer + höhere Schlüsselmasse

In den großen Differenzierungsgruppen gewinnen fast alle Gemeinden

Ausnahmen:

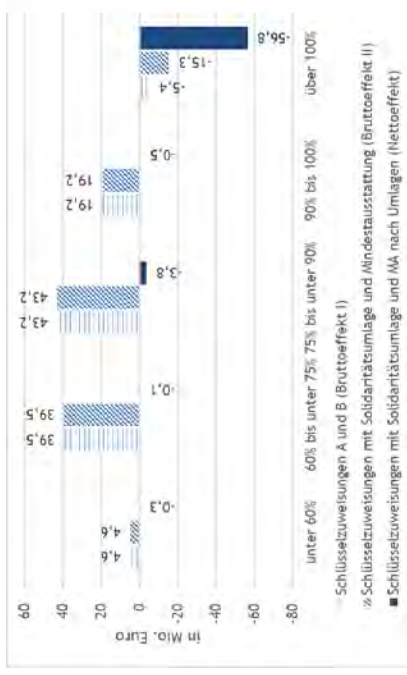
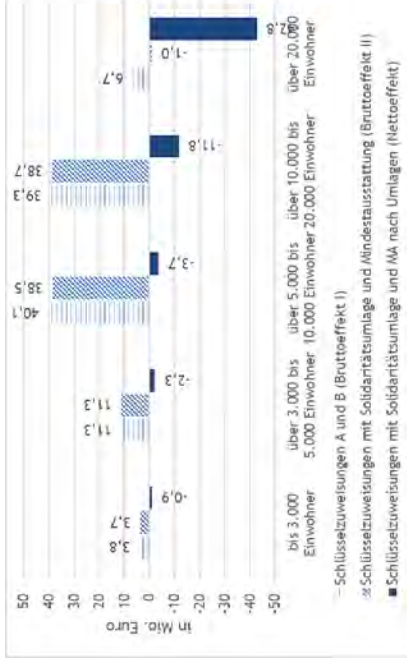
- steuerstarke/abundante Gemeinden
- Oberzentren

höhere Umlageverpflichtungen für Gemeinden → Senkungspotenzial der Umlagesätze für die Landkreise



MODELLRECHNUNGEN

HMdF-Variante 2 mit Umsetzung Grundsteuerreform + Gewerbesteuer + höhere Schlüsselmasse

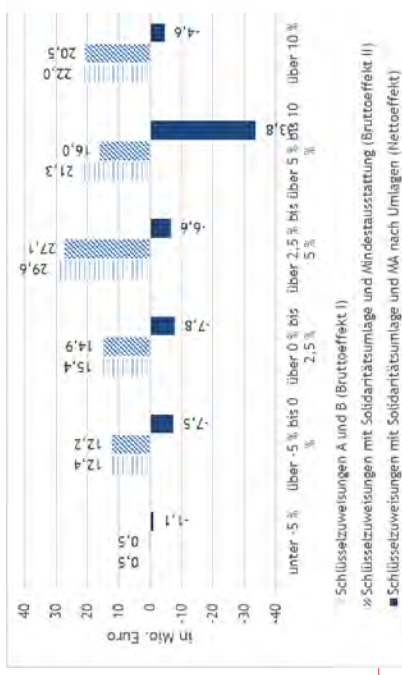
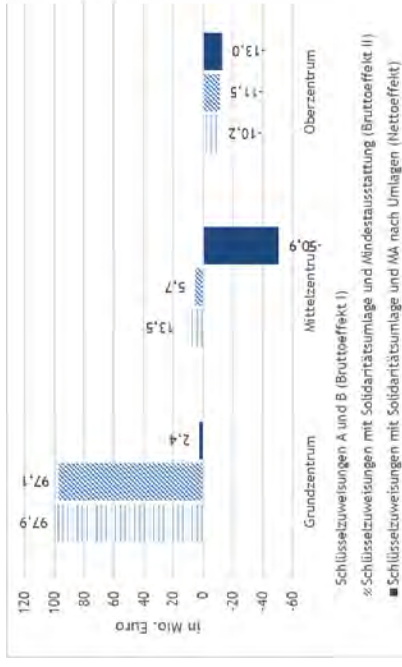


Absolutbeträge

In den großen Differenzierungsgruppen gewinnen fast alle Gemeinden

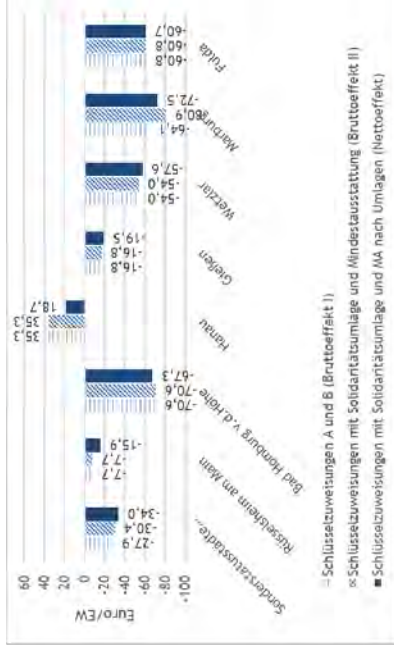
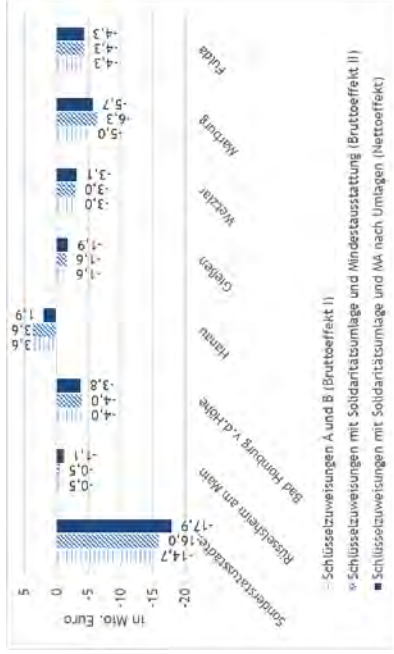
Ausnahmen:

- steuerstarke/abundante Gemeinden
- Oberzentren

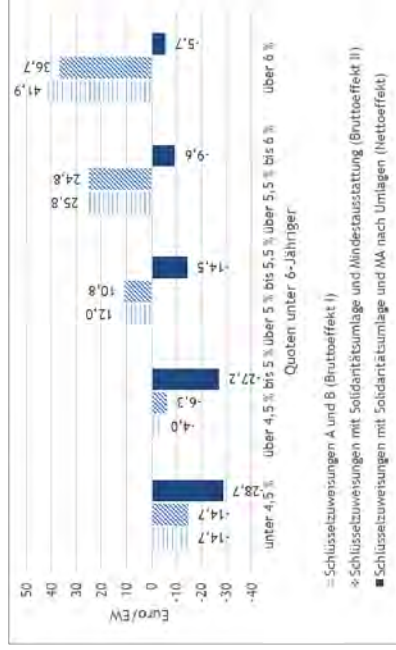
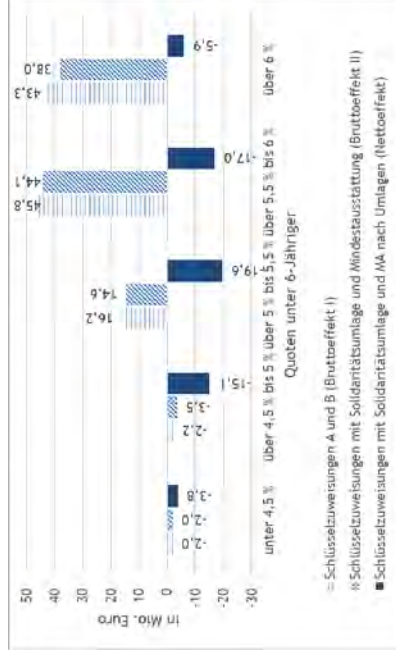


MODELLRECHNUNGEN

HMdF-Variante 2 mit Umsetzung Grundsteuerreform + Gewerbesteuer + höhere Schlüsselmasse



Sonderstatusstädte verlieren mit Ausnahme Hanau

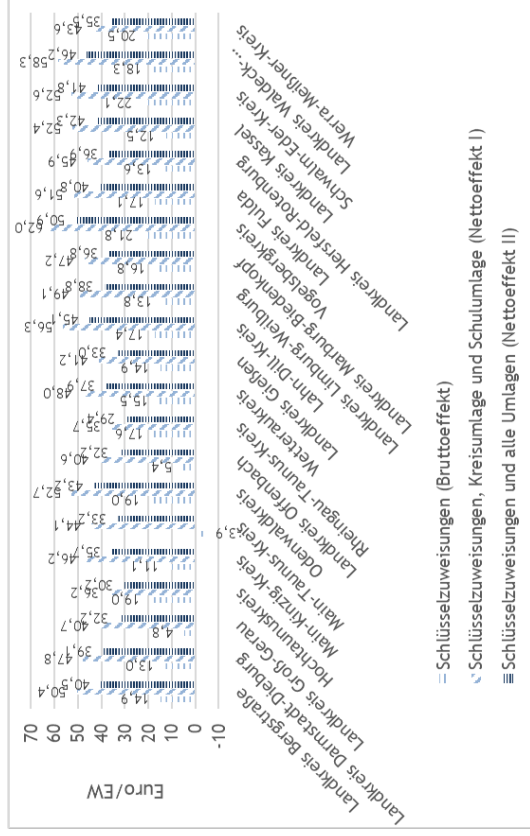


Bezogen auf die U6-Quote wird das intendierte Ergebnis erreicht (Gemeinden mit überdurchschnittlicher Quote profitieren [Durchschnitt liegt bei 5,6])

MODELLRECHNUNGEN – EFFEKTE GRUNDSTEUERREFORM

HMdF-Variante 2 mit Umsetzung Grundsteuerreform + Gewerbesteuer + höhere Schlüsselmasse

fiskalische Effekte für die Landkreise



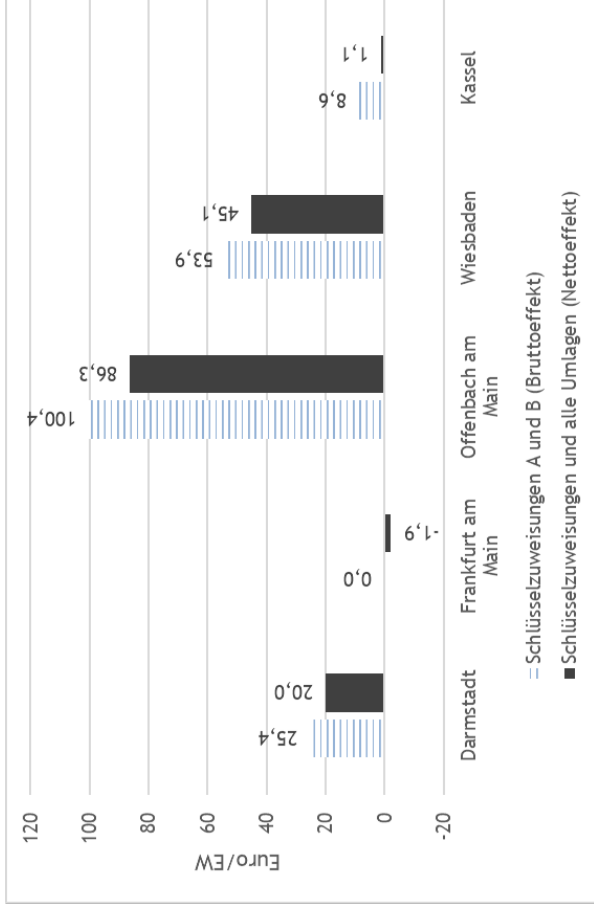
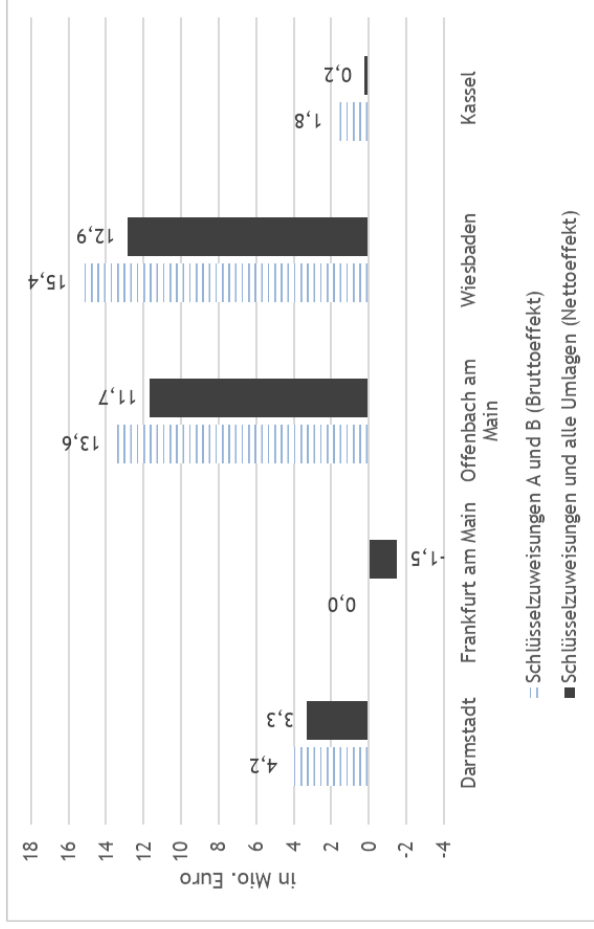
Mit Aufstockung Schlüsselmasse

- Stärkung der Kreis-Schlüsselzuweisungen sowie der Umlagegrundlagen
- Lediglich der Main-Taunus-Kreis verliert auf der ersten Stufe leicht an Schlüsselzuweisungen
- Effekte durch Kreis-Schlüsselzuweisung (**Bruttoeffekt**) sowie Veränderung der Umlagegrundlagen bei den kreisangehörigen Gemeinden (**Nettoeffekt I**) werden durch LWV-Umlage teilweise kompensiert (**Nettoeffekt II**)

MODELLRECHNUNGEN – EFFEKTE GRUNDSTEUERREFORM

HMdF-Variante 2 mit Umsetzung Grundsteuerreform + Gewerbesteuer + höhere Schlüsselmasse

fiskalische Effekte für die kreisfreien Städte



Mit Aufstockung Schlüsselmasse

- Geringere Abundanzabschöpfung (Solidaritätsumlage) in Frankfurt (Main) >> etwas höhere LWV- und KKH-Umlage

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
am 27. Februar 2025

Agenda

- 1. Begrüßung**
- 2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA**
- 3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss**
- 4. Ergebnisse der Modellberechnungen**
- 5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025**
- 6. Verschiedenes**

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA**
3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss
4. Ergebnisse der Modellberechnungen
5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA **LWV-Vorabzuweisung**

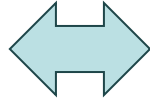
Vorschlag der Arbeitsgruppe an den Lenkungsausschuss:

Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung der LWV-Vorabzuweisung für die Jahre 2026 und 2027.

In diesem Zeitraum soll eine Prüfung der Anpassung der derzeitigen Parameter ...

Protokoll:

...zur Ermittlung der LWV-Umlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband



LWV:

... zur Ermittlung der Umlagegrundlagen nach dem HFAG, auf deren Basis der LWV Hessen die Verbandsumlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen erhebt.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. **Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss**
4. Ergebnisse der Modellberechnungen
5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

3. Offene Prüfaufträge aus Lenkungsausschuss Bisherige Empfehlungen der Arbeitsgruppe an den Lenkungsausschuss

LWV-Vorwegabzug

- Beibehaltung der derzeitigen Regelungen für die Jahre 2026 und 2027
- Überprüfung der Parameter zur Ermittlung der LWV-Umlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband

Kein Prüfauftrag, dennoch Empfehlung per Mehrheitsvotum (Ohne HStT)

Sonderstatusstädte und Kragenkreise

- Prüfung des Verhältnisses zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen in den nächsten zwei Jahren, sodass die Ergebnisse dieser Prüfung im KFA-Ausgleichsjahr 2028 berücksichtigt werden können

3. Offene Prüfaufträge aus Lenkungsausschuss Empfehlung noch festzulegen

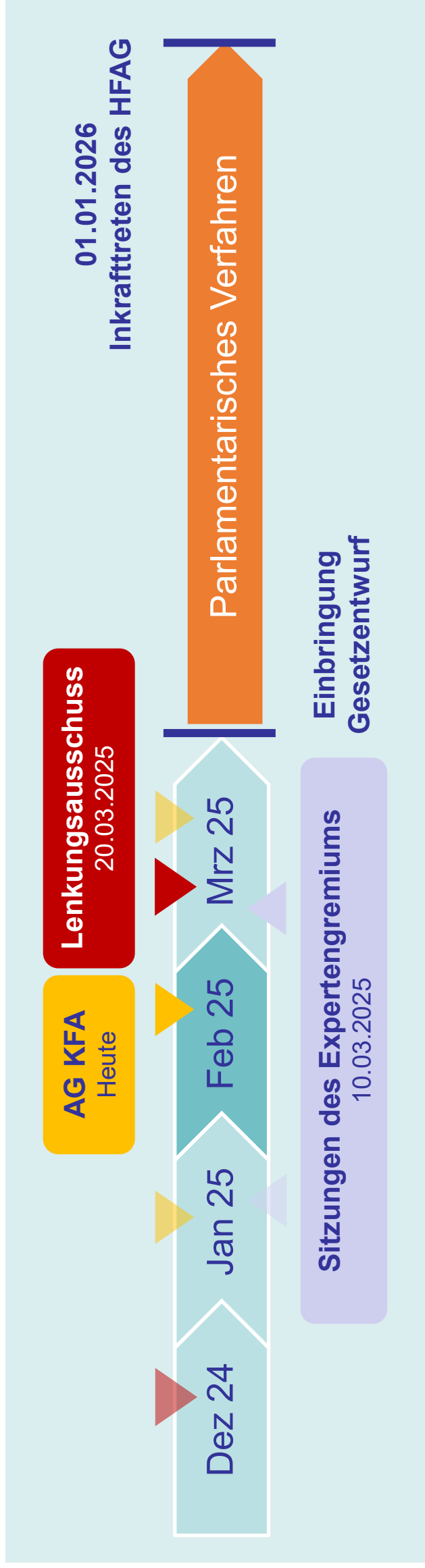
Ergänzungsansatz
für Kinder

Ergänzungsansatz
für Demografie

Abfederung der
Auswirkungen der
Grundsteuerreform

3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss Ziel der heutigen AG-Sitzung

Einigung und Festlegung von Handlungsempfehlungen der AG für den nächsten Lenkungsausschuss



Agenda

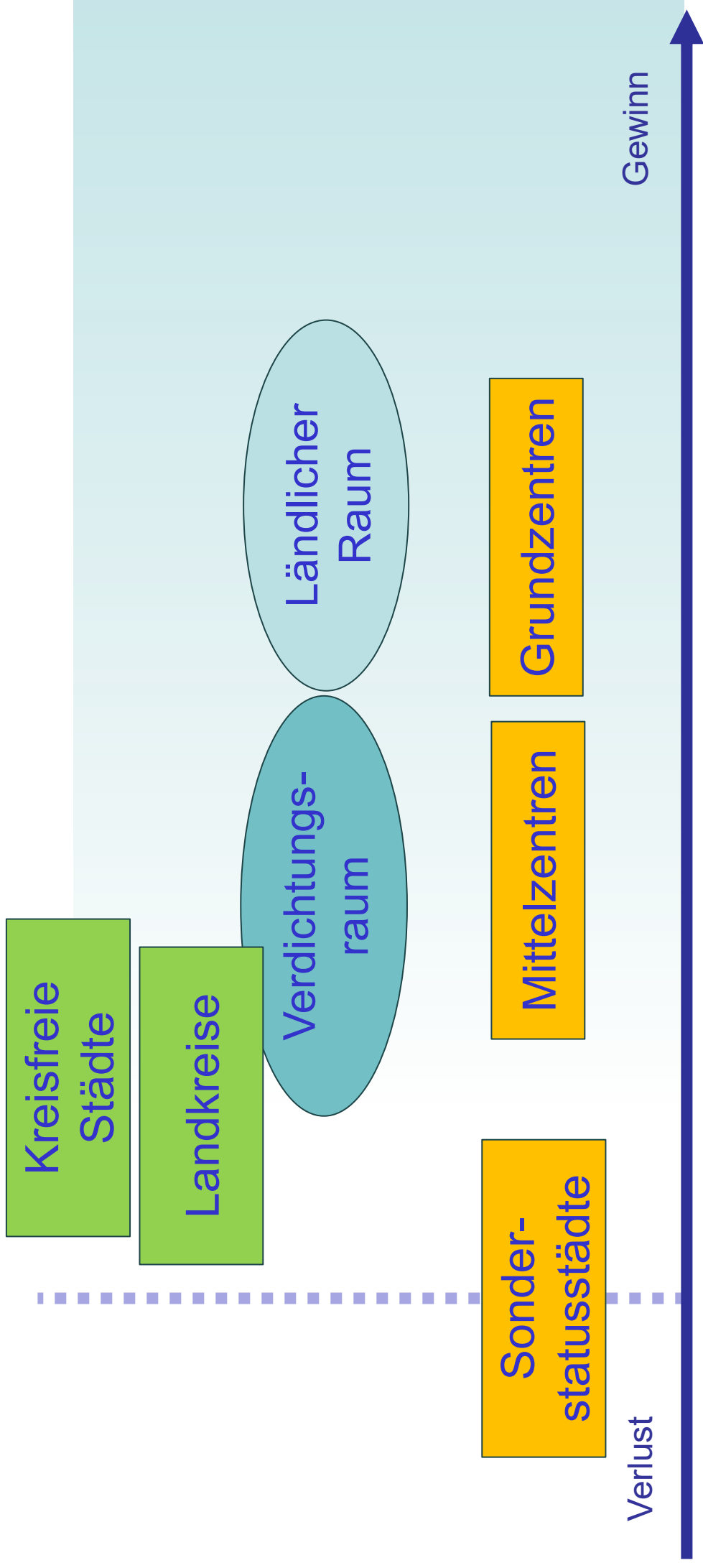
1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss
4. **Ergebnisse der Modellberechnungen**
5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Varianten des Ergänzungsansatzes für Kinder

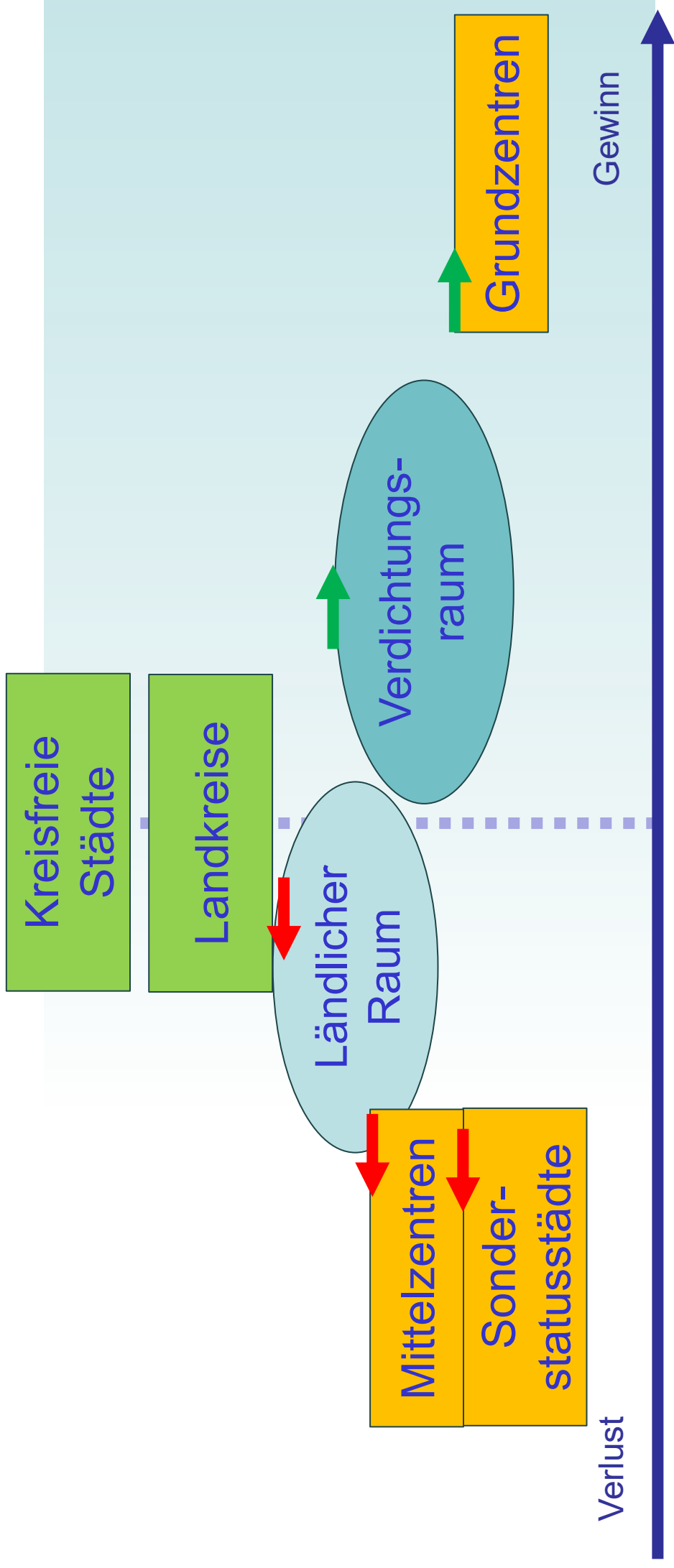
Variante 1 – Basismodell / Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen	Variante 2 – Ergänzungsansatz für Kinder gem. Gutachtersvorschlag*
<ul style="list-style-type: none">• Veränderung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum (Siedlungsindex, Höhergewichtung)• Berücksichtigung der Hebesatzempfehlungen für die GrSt• Anpassung der Nivellierungshebesätze GrSt und GewSt	<p>Basismodell ergänzt um: Ergänzungsansatz Kinder</p> <ul style="list-style-type: none">○ kreisangehörige Gemeinden Faktor: 4○ kreisfreie Städte Faktor: 2
Variante 3 – Reduzierung des Faktors für Kinder*	Variante 4 – Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder mit dem Hauptansatz*
<p>Basismodell ergänzt um: Ergänzungsansatz Kinder</p> <ul style="list-style-type: none">○ kreisangehörige Gemeinden: Faktor 2○ kreisfreie Städte: Faktor 1	<p>Basismodell ergänzt um: Ergänzungsansatz Kinder</p> <ul style="list-style-type: none">○ kreisangehörige Gemeinden Faktor: 2○ kreisfreie Städte: Faktor 1○ zusätzliche Gewichtung der Kinder mit dem Hauptansatz

***Varianten 2-4:** Erweiterung des Ergänzungsansatzes für Demografie um Komponente für Bevölkerungswachstum größer als fünf Prozent im Zeitraum von 5 Jahren (inkl. Einwohnergewichtung)

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Auswirkungen des Basismodells

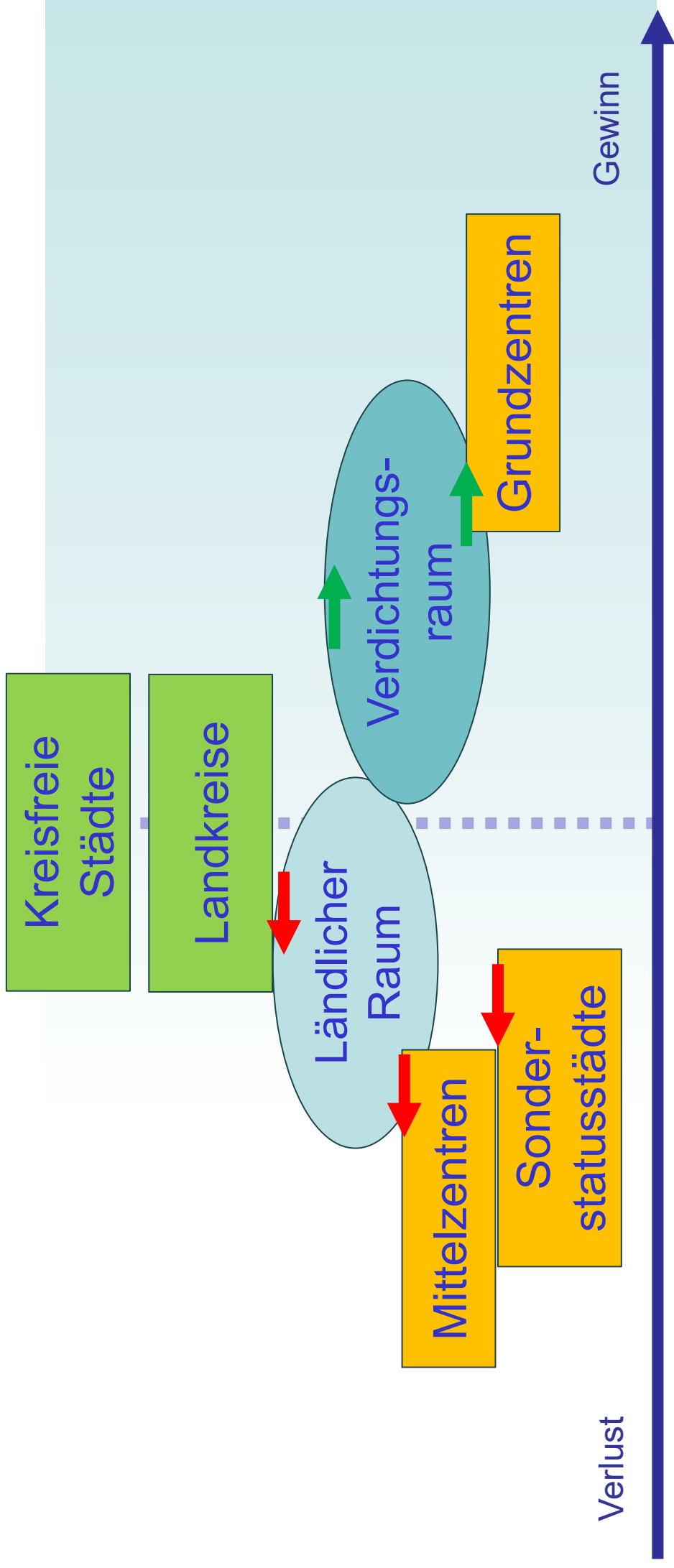


4. Ergebnisse der Modellberechnungen Auswirkungen der Variante 2 im Vergleich zum Basismodell

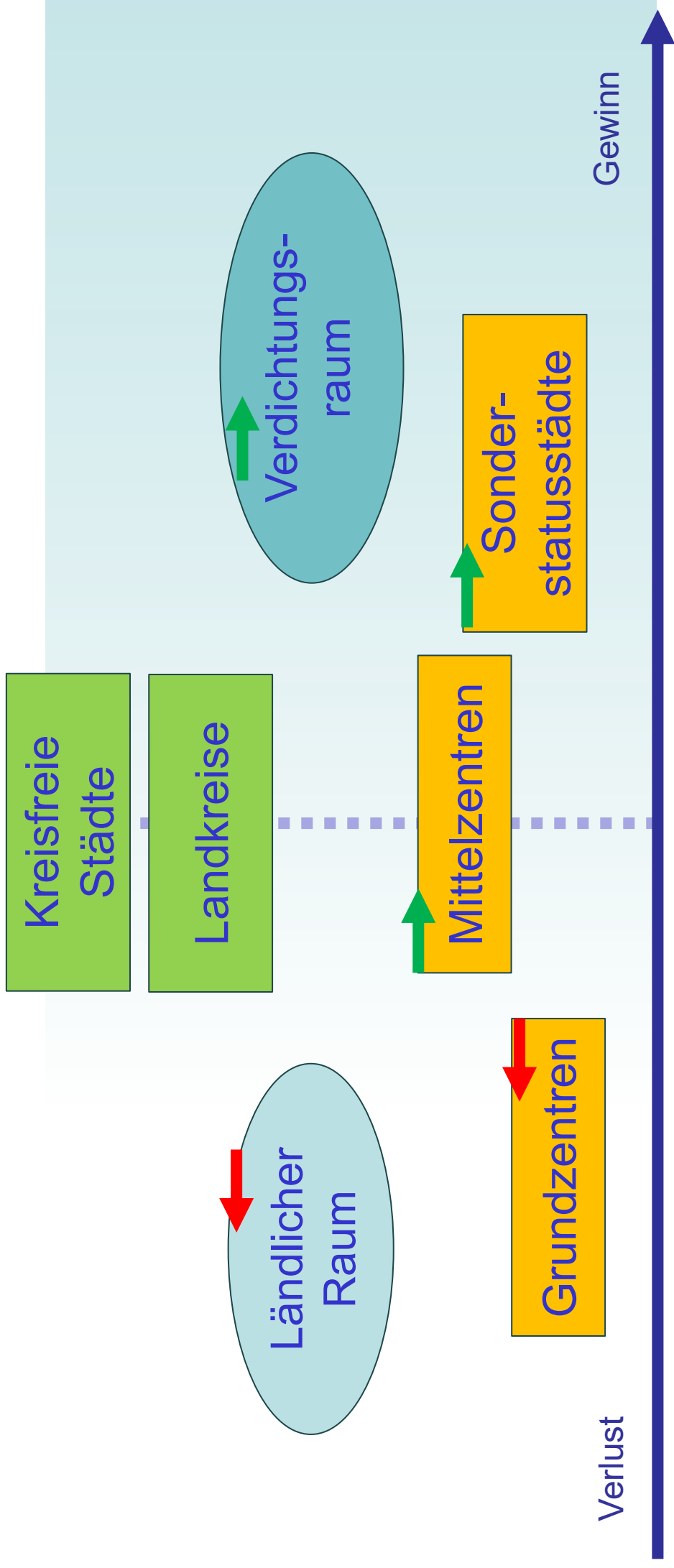


4. Ergebnisse der Modellberechnungen

Auswirkungen der Variante 3 im Vergleich zum Basismodell



4. Ergebnisse der Modellberechnungen Auswirkungen der Variante 4 im Vergleich zum Basismodell



4. Ergebnisse der Modellberechnungen Varianten des Ergänzungsansatzes für Kinder

- **Gutachterliche Feststellung:**
 - Kinderfaktor 4 für kreisangehörige Gemeinden
 - Kinderfaktor 2 für kreisfreie Städte
- Hierzu existieren zwei abweichende Berechnungsvarianten und Positionierungen
 - **HSGB: Variante 3**
 - **HStT: Variante 4**

4. Ergebnisse der Modellberechnungen

Varianten des Ergänzungsansatzes für Demografie

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Varianten des Ergänzungsansatzes für Demografie

Derzeitiger Ansatz in den Modellberechnungen

Erweiterung des derzeitigen Ergänzungsansatzes für Demografie um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum mit folgenden Komponenten

1. Betrachtungszeitraum 5 Jahre (Empfehlung des Expertengremiums)
2. Berücksichtigung einer Abschneidegrenze von 5 Prozent
3. Berücksichtigung einer Einwohnergewichtung entsprechend der derzeitigen Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang (Multiplikation mit dem Hauptansatz)

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Varianten des Ergänzungsansatzes für Demografie

Alternative Varianten:

- **Betrachtungszeitraum** für Bevölkerungswachstum 10 Jahre
 - Unter Beibehaltung der übrigen Annahmen (Abschneidegrenze/ Einwohnergewichtung)

- Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes **gemäß gutachterlicher Feststellung:**
 - Nur Bevölkerungswachstum
 - Betrachtungszeitraum 10 Jahre
 - Keine Einwohnergewichtung
 - Hinzurechnung der hinzugewonnenen Einwohner
 - bei den kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 82,3 Prozent
 - bei den kreisfreien Städten in Höhe von 45,5 Prozent (gem. des Anteils an gemeindlichen Aufgaben einer kreisfreien Stadt)

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Varianten des Ergänzungsansatzes für Demografie

Offene Punkte

- **Einwohnergewichtung:** Gleiche Problematik wie beim Ergänzungsansatz für Kinder
 - Durch Ausweitung des Betrachtungszeitraums von 5 auf 10 Jahre für Bevölkerungswachstum würde sich die Problematik verstärken
- **Abschneidegrenze:** Abschneidegrenze in Höhe von 5 Prozent erhöht die Wirkung des Ergänzungsansatzes für die Kommunen, die ihn erhalten.
- **Betrachtungszeitraum (für Bevölkerungswachstum):** 5 Jahre/ 10 Jahre
- **Zensus 2022:** Offizielle kommunenscharfe Rückrechnung der Zensus-2022-Ergebnisse nicht garantiert

4. Ergebnisse der Modellberechnungen

Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

Derzeitiger Vorschlag

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA
2. Ansatz des **Siedlungsindex als Kriterium für die Zuordnung zum ländlichen Raum**
→ Statt 236 zählen nun 253 Kommunen zum ländlichen Raum und profitieren damit vom Ergänzungsansatz Ländlicher Raum.
3. a) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf bis zu 7 Prozent bei den kreisangehörigen Gemeinden.
 - Staffelung der Höhe des Ergänzungsansatzes:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent

b) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf 5 Prozent bei den Landkreisen für jeden Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde mit einem Siedlungsindex größer 0,5

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

- Der Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum kann die **Auswirkungen der Grundsteuerreform nicht gänzlich abfedern**
 - Durch die Grundsteuerreform benachteiligte Kommunen und die Zugehörigkeit zum Ländlichen Raum sind nicht vollständig deckungsgleich
 - Daher Prüfung einer degressiven Kompensationszahlung für die entstehenden Belastungen aus der Grundsteuerreform

4. Ergebnisse der Modellberechnungen Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

Kritische Überprüfung

- Auch hier gilt, dass die Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes Auswirkungen auf die Umverteilung innerhalb des KFA hat, daher ist auch hier eine kritische Prüfung angezeigt
- In der **Überprüfung befinden sich derzeit unterschiedliche Varianten des Ergänzungsansatzes** für den Ländlichen Raum:
 - Berücksichtigung des Siedlungsindex:
 - Prüfung einer Anpassung der Abschneidegrenze
 - Prüfung eines gleitenden Ansatzes für alle kreisangehörigen Gemeinden gemäß ihres Siedlungsindex
 - Rückfall auf die bestehende Regelung im HFAG: LEP als Zuordnungskriterium (inkl. möglicher Erhöhung der Veredelung)

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss
4. Ergebnisse der Modellberechnungen
5. **Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025**
6. Verschiedenes

5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025

Empfehlung noch festzulegen

Ergänzungsansatz
für Kinder

Ergänzungsansatz
für Demografie

Abfederung der
Auswirkungen der
Grundsteuerreform

Liegen alle notwendigen Informationen für eine Positionierung vor?

Welche Empfehlungen sind (einvernehmlich) möglich?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 26. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
3. Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss
4. Ergebnisse der Modellberechnungen
5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. **Verschiedenes**

6. Verschiedenes

Weitere Zeitplanung

Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses

- 20. März 2025, 14 – 16 Uhr

Nächste Sitzungen der AG Evaluierung des KFA

- **Erforderlichkeit einer weiteren Sitzung vor dem Lenkungsausschuss?**
- 27. März 2025, 10 – 12 Uhr (Nachbereitung des Lenkungsausschusses)

Modellberechnungen im Rahmen der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

Hessisches Ministerium der Finanzen, 12. März 2025

Landkreise und kreisfreie Städte

Datengrundlage: Planungsdaten des KFA 2025.

***Annahme: Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse** gegenüber dem KFA 2025 gemäß MFP 2024-2028 um 139 Mio. Euro wird vollständig der Schlüsselmasse zugeführt, sodass sich diese für die Modellrechnungen auf 4.699 Mio. Euro beläuft.

GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritätsumlage		Schlüsselzuweisungen A und B		Veränderung ggü. KFA 2025p € je EW	Variante 1: Basismodell Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen				Variante 2: Ergänzungsansatz für Kinder (U6) gem. Gutachtersvorschlag				Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder (U6)				Variante 4: Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder (U6) mit dem Hauptansatz								
		TEUR		TEUR			TEUR		TEUR		TEUR	€ je EW	Solidaritätsumlage	Schlüsselzuweisungen A und B	Veränderung ggü. KFA 2025p	TEUR		TEUR	€ je EW	Solidaritätsumlage	Schlüsselzuweisungen A und B	Veränderung ggü. KFA 2025p	TEUR		TEUR	€ je EW	
431000	Landkreis Bergstraße	0		91.697		3.372	12,2	0	91.248		2.923	10,6	0	91.427		3.102	11,2	0	91.297		2.972	10,8	0	91.297		2.972	10,8
432000	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0		102.786		3.863	12,8	0	101.112		2.189	7,3	0	101.667		2.744	9,1	0	101.920		2.997	9,9	0	101.920		2.997	9,9
433000	Landkreis Groß-Gerau	0		93.950		1.699	6,0	0	90.432		-1.819	-6,5	0	91.002		-1.249	-4,4	0	90.729		-1.522	-5,4	0	90.729		-1.522	-5,4
434000	Hochtaunuskreis	0		61.165		2.246	9,3	0	62.494		3.575	14,8	0	61.919		3.000	12,4	0	61.568		2.649	11,0	0	61.568		2.649	11,0
435000	Main-Kinzig-Kreis	0		138.309		4.498	10,4	0	136.912		3.101	7,1	0	137.115		3.304	7,6	0	136.513		2.702	6,2	0	136.513		2.702	6,2
436000	Main-Taunus-Kreis	0		7.061		-2.026	-8,3	0	6.628		-2.459	-10,1	0	6.570		-2.517	-10,3	0	6.091		-2.996	-12,3	0	6.091		-2.996	-12,3
437000	Odenwaldkreis	0		38.186		1.243	12,8	0	39.043		2.100	21,6	0	39.038		2.095	21,6	0	39.224		2.281	23,5	0	39.224		2.281	23,5
438000	Landkreis Offenbach	0		78.896		633	1,7	0	77.301		-962	-2,6	0	77.335		-928	-2,5	0	76.444		-1.819	-5,0	0	76.444		-1.819	-5,0
439000	Rheingau-Taunus-Kreis	0		63.985		1.626	8,6	0	64.946		2.587	13,6	0	64.591		2.232	11,8	0	64.665		2.306	12,1	0	64.665		2.306	12,1
440000	Wetteraukreis	0		109.092		4.347	13,6	0	106.926		2.182	6,8	0	106.981		2.237	7,0	0	107.145		2.401	7,5	0	107.145		2.401	7,5
531000	Landkreis Gießen	0		101.710		3.135	11,2	0	100.574		2.000	7,1	0	100.163		1.589	5,7	0	99.867		1.293	4,6	0	99.867		1.293	4,6
532000	Lahn-Dill-Kreis	0		85.012		3.316	12,8	0	86.117		4.422	17,1	0	86.208		4.513	17,5	0	86.250		4.555	17,6	0	86.250		4.555	17,6
533000	Landkreis Limburg-Weilburg	0		65.737		2.032	11,6	0	65.814		2.110	12,0	0	66.055		2.351	13,4	0	66.422		2.718	15,5	0	66.422		2.718	15,5
534000	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0		78.180		2.655	10,6	0	79.346		3.821	15,3	0	79.335		3.810	15,2	0	79.563		4.038	16,1	0	79.563		4.038	16,1
535000	Vogelsbergkreis	0		42.976		1.517	14,2	0	44.115		2.656	24,9	0	44.058		2.599	24,3	0	44.350		2.891	27,1	0	44.350		2.891	27,1
631000	Landkreis Fulda	0		80.560		3.116	13,6	0	80.350		2.906	12,7	0	80.417		2.973	13,0	0	80.546		3.102	13,6	0	80.546		3.102	13,6
632000	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0		46.466		860	7,1	0	47.455		1.849	15,2	0	47.408		1.802	14,8	0	47.527		1.921	15,8	0	47.527		1.921	15,8
633000	Landkreis Kassel	0		84.274		2.098	8,7	0	84.612		2.426	10,1	0	84.725		2.539	10,5	0	85.244		3.058	12,7	0	85.244		3.058	12,7
634000	Schwalm-Eder-Kreis	0		71.093		2.585	14,1	0	72.617		4.109	22,4	0	72.419		3.911	21,3	0	72.792		4.284	23,3	0	72.792		4.284	23,3
635000	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0		51.559		1.557	9,8	0	53.132		3.130	19,7	0	52.956		2.954	18,6	0	53.121		3.119	19,6	0	53.121		3.119	19,6
636000	Werra-Meißner-Kreis	0		39.178		931	9,3	0	40.718		2.472	24,7	0	40.505		2.259	22,5	0	40.596		2.350	23,4	0	40.596		2.350	23,4
Landkreise insgesamt		0		1.531.872		45.293		0	1.531.892		45.317		0	1.531.894		45.319		0	1.531.874		45.299		0	1.531.874		45.299	
411000	Darmstadt	0		211.396		4.932	29,9	0	212.341		5.877	35,7	0	213.737		7.273	44,1	0	213.217		6.753	41,0	0	213.217		6.753	41,0
412000	Frankfurt am Main	63.907		0		11.799	15,2	54.050	0	9.857	12,7	50.941	0	12.966	16,7	48.796	0	15.111	0	15.111	19,5	0	15.111	0	15.111	19,5	
413000	Offenbach am Main	0		252.590		4.476	33,0	0	266.660		18.546	136,9	0	264.021		15.907	117,4	0	263.582		15.468	114,2	0	263.582		15.468	114,2
414000	Wiesbaden	0		321.765		9.082	31,8	0	314.881		2.199	7,7	0	313.013		331	1,2	0	312.467		-215	-0,8	0	312.467		-215	-0,8
611000	Kassel	0		290.751		14	0,1	0	284.559		-6.178	-30,2	50.941	0	284.562	-6.175	-30,2	50.941	0	283.925	-6.812	-33,3	48.796	0	283.925	-6.812	-33,3
kreisfreie Städte insgesamt		63.907		1.076.502		30.303		54.050	1.078.441		30.301		50.941	1.075.333		30.302		48.796	1.073.191		30.305		48.796	1.073.191		30.305	

Den Modellvarianten 2 bis 4 ist der Ergänzungsansatz für Demografie gem. den gutachterlichen Feststellungen zugrunde gelegt:

- Faktor 0,823 bei kreisangehörigen Gemeinden
- Faktor 0,455 bei kreisfreien Städten
- Kein Ansatz bei den Landkreisen
- Keine Berücksichtigung von Einwohnerrückgang
- Betrachtungszeitraum 10 Jahre

Ausgangslage - Planungsdaten KFA 2025

- Veränderung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum (Städungsindex, Höhergewichtung)
- Berücksichtigung der Hebesatzempfehlungen für die GrSt
- Anpassung der Nivellierungssätze GrSt und GewSt

- Ergänzungsansatz Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
- -krfr. Städte: Faktor 1

- Ergänzungsansatz Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
- -krfr. Städte: Faktor 1

- Ergänzungsansatz Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
- -krfr. Städte: Faktor 1
- zusätzliche Gewichtung der Kinder mit dem Hauptansatz

Ausgangslage - Planungsdaten KFA 2025					
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- uumlage		Schlüssel- zuweisungen A und B	
		TEUR	€ je EW	TEUR	€ je EW
433002	Bischofsheim	0	5.722	0	5.722
433003	Büttelborn	0	5.444	0	5.444
433004	Gernsheim	17	0	17	0
433005	Ginsheim-Gustavsburg	0	7.532	0	7.532
433006	Groß-Gerau	0	10.880	0	10.880
433007	Keisterbach	0	2.508	0	2.508
433008	Mörfelden-Walldorf	0	17.730	0	17.730
433009	Nauheim	0	4.497	0	4.497
433010	Raunheim	0	450	0	450
433011	Riedstadt	0	13.105	0	13.105
433012	Rüsselsheim am Main	0	51.497	0	51.497
433013	Stockstadt am Rhein	0	2.127	0	2.127
433014	Trebur	0	4.134	0	4.134
434001	Bad Homburg v.d.Höhe	0	5.417	0	5.417
434002	Friedrichsdorf	0	4.569	0	4.569
434003	Glashütten	0	630	0	630
434004	Grävenwiesbach	0	2.136	0	2.136
434005	Königstein im Taunus	0	1.953	0	1.953
434006	Kronberg im Taunus	3.257	0	3.257	0
434007	Neu-Anspach	0	1.937	0	1.937
434008	Oberursel (Taunus)	0	10.837	0	10.837
434009	Schmitteln im Taunus	0	3.143	0	3.143
434010	Steinbach (Taunus)	0	4.716	0	4.716
434011	Ussingen	0	8.912	0	8.912
434012	Wehrheim	0	1.916	0	1.916
434013	Weilrod	0	2.289	0	2.289
435001	Bad Orb	0	5.186	0	5.186
435002	Bad Soden-Salmünster	0	9.737	0	9.737
435003	Biebrüggen	5.699	0	5.699	0
435004	Birstein	0	2.952	0	2.952
435005	Brachtal	0	2.375	0	2.375
435006	Bruchköbel	0	13.528	0	13.528
435007	Erlensee	0	6.977	0	6.977
435008	Flörsbachtal	0	1.060	0	1.060
435009	Freigericht	0	5.877	0	5.877
435010	Gelnhausen	0	6.990	0	6.990
435011	Großkrotzenburg	0	4.027	0	4.027
435012	Gründau	0	5.734	0	5.734
435013	Hammersbach	0	1.952	0	1.952
435014	Hanau	0	80.947	0	80.947
435015	Hasselroth	0	2.895	0	2.895
435016	Jossgrund	0	634	0	634
435017	Langenselbold	0	1.621	0	1.621
435018	Linsengericht	0	2.529	0	2.529
435019	Maintal	0	21.770	0	21.770
435020	Neuberg	0	2.124	0	2.124
435021	Niederau	0	7.261	0	7.261
435022	Niederodorf	0	387	0	387
435023	Rodenbach	0	5.013	0	5.013
435024	Ronneburg	0	1.197	0	1.197
435025	Schlüchtern	0	6.950	0	6.950
435026	Schöneck	0	4.254	0	4.254
435027	Sinnatal	0	5.453	0	5.453
435028	Steinau an der Straße	0	4.538	0	4.538
435029	Wächtersbach	0	9.669	0	9.669
436001	Bad Soden am Taunus	0	9.670	0	9.670
436002	Eppstein	0	4.290	0	4.290

Variante 1: Basismodell Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen					
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- uumlage		Veränderung ggü. KFA 2025p	
		TEUR	€ je EW	TEUR	€ je EW
433002	Bischofsheim	0	5.834	112	8,4
433003	Büttelborn	0	5.535	91	6,0
433004	Gernsheim	81	0	-64	-5,8
433005	Ginsheim-Gustavsburg	0	7.683	152	8,8
433006	Groß-Gerau	0	10.854	-26	-1,0
433007	Keisterbach	0	2.705	197	11,3
433008	Mörfelden-Walldorf	0	18.052	323	9,1
433009	Nauheim	0	4.642	144	13,3
433010	Raunheim	19	0	-469	-28,3
433011	Riedstadt	0	13.480	375	15,3
433012	Rüsselsheim am Main	0	52.138	641	9,5
433013	Stockstadt am Rhein	0	2.119	-8	-1,2
433014	Trebur	0	4.225	91	6,9
434001	Bad Homburg v.d.Höhe	0	5.203	-215	-3,8
434002	Friedrichsdorf	0	4.696	126	4,9
434003	Glashütten	0	748	118	21,9
434004	Grävenwiesbach	0	2.315	179	32,7
434005	Königstein im Taunus	0	2.508	555	33,0
434006	Kronberg im Taunus	3.383	0	-126	-6,8
434007	Neu-Anspach	0	2.044	108	7,5
434008	Oberursel (Taunus)	0	11.472	635	13,4
434009	Schmitteln im Taunus	0	3.875	732	76,5
434010	Steinbach (Taunus)	0	4.964	248	22,8
434011	Ussingen	0	10.060	1.149	76,1
434012	Wehrheim	0	2.085	169	18,1
434013	Weilrod	0	2.514	225	33,2
435001	Bad Orb	0	5.217	30	2,8
435002	Bad Soden-Salmünster	0	10.627	890	63,7
435003	Biebrüggen	6.188	0	-489	-58,5
435004	Birstein	0	3.088	136	21,5
435005	Brachtal	0	2.464	89	17,3
435006	Bruchköbel	0	14.036	508	24,3
435007	Erlensee	0	7.128	151	9,3
435008	Flörsbachtal	0	1.144	83	35,2
435009	Freigericht	0	6.015	137	9,3
435010	Gelnhausen	0	6.843	-147	-6,2
435011	Großkrotzenburg	0	4.220	194	25,9
435012	Gründau	0	6.634	900	60,6
435013	Hammersbach	0	2.067	115	23,5
435014	Hanau	0	82.097	1.150	11,1
435015	Hasselroth	0	2.981	86	11,5
435016	Jossgrund	0	680	46	13,3
435017	Langenselbold	0	1.768	147	10,1
435018	Linsengericht	0	2.522	-7	-0,7
435019	Maintal	0	22.261	491	12,4
435020	Neuberg	0	2.234	110	19,9
435021	Niederau	0	7.576	315	15,2
435022	Niederodorf	0	379	-8	-1,9
435023	Rodenbach	0	5.220	207	18,3
435024	Ronneburg	0	1.276	78	22,2
435025	Schlüchtern	0	7.516	566	35,1
435026	Schöneck	0	4.569	315	26,0
435027	Sinnatal	0	5.697	244	27,3
435028	Steinau an der Straße	0	5.172	634	61,0
435029	Wächtersbach	0	10.552	883	67,6
436001	Bad Soden am Taunus	0	10.608	939	40,5
436002	Eppstein	0	4.582	291	21,3

Variante 2: Ergänzungsansatz für Kinder (U6) gem. Gutachtensvorschlag					
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- uumlage		Veränderung ggü. KFA 2025p	
		TEUR	€ je EW	TEUR	€ je EW
433002	Bischofsheim	0	6.544	823	61,6
433003	Büttelborn	0	6.375	931	61,8
433004	Gernsheim	0	524	541	49,2
433005	Ginsheim-Gustavsburg	0	8.641	1.110	64,7
433006	Groß-Gerau	0	12.055	1.175	44,1
433007	Keisterbach	0	5.241	2.733	157,4
433008	Mörfelden-Walldorf	0	18.063	333	9,4
433009	Nauheim	0	4.992	495	45,6
433010	Raunheim	0	1.843	1.393	84,1
433011	Riedstadt	0	15.498	2.393	97,8
433012	Rüsselsheim am Main	0	52.394	897	13,3
433013	Stockstadt am Rhein	0	2.730	602	95,1
433014	Trebur	0	3.869	-265	-20,1
434001	Bad Homburg v.d.Höhe	0	1.207	-4.211	-75,2
434002	Friedrichsdorf	0	4.040	-530	-20,4
434003	Glashütten	0	734	104	19,2
434004	Grävenwiesbach	0	2.491	355	64,8
434005	Königstein im Taunus	0	2.049	96	5,7
434006	Kronberg im Taunus	3.792	0	-535	-28,8
434007	Neu-Anspach	0	1.735	-202	-14,1
434008	Oberursel (Taunus)	0	9.626	-1.210	-25,6
434009	Schmitteln im Taunus	0	4.237	1.095	114,3
434010	Steinbach (Taunus)	0	5.495	779	71,7
434011	Ussingen	0	10.481	1.570	104,0
434012	Wehrheim	0	1.871	-45	-4,8
434013	Weilrod	0	2.922	633	93,3
435001	Bad Orb	0	5.354	168	15,6
435002	Bad Soden-Salmünster	0	10.134	397	28,4
435003	Biebrüggen	6.324	0	-625	-74,9
435004	Birstein	0	3.167	214	33,9
435005	Brachtal	0	2.285	-91	-17,7
435006	Bruchköbel	0	13.241	-287	-13,7
435007	Erlensee	0	9.709	2.732	169,0
435008	Flörsbachtal	0	1.079	19	8,1
435009	Freigericht	0	6.114	237	16,0
435010	Gelnhausen	0	7.226	237	9,9
435011	Großkrotzenburg	0	4.042	15	2,0
435012	Gründau	0	6.669	936	63,1
435013	Hammersbach	0	2.307	354	72,6
435014	Hanau	0	85.177	4.230	41,0
435015	Hasselroth	0	3.025	130	17,5
435016	Jossgrund	0	546	-88	-25,7
435017	Langenselbold	0	2.275	655	44,7
435018	Linsengericht	0	2.469	-60	-6,0
435019	Maintal	0	23.919	2.149	54,1
435020	Neuberg	0	2.527	403	72,8
435021	Niederau	0	7.720	459	22,2
435022	Niederodorf	0	925	537	125,3
435023	Rodenbach	0	5.220	207	18,3
435024	Ronneburg	0	1.451	253	71,9
435025	Schlüchtern	0	6.295	-654	-40,6
435026	Schöneck	0	4.799	545	45,0
435027	Sinnatal	0	5.432	-21	-2,4
435028	Steinau an der Straße	0	4.733	195	18,8
435029	Wächtersbach	0	10.606	936	71,7
436001	Bad Soden am Taunus	0	10.651	981	42,3
436002	Eppstein	0	4.847	557	40,8

Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder (U6)					
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- uumlage		Veränderung ggü. KFA 2025p	
		TEUR	€ je EW	TEUR	€ je EW
433002	Bischofsheim	0	6.248	527	39,4
433003	Büttelborn	0	6.125	681	45,2
433004	Gernsheim	0	367	385	34,9
433005	Ginsheim-Gustavsburg	0	8.355	823	48,0
433006	Groß-Gerau	0	11.943	1.063	39,9
433007	Keisterbach	0	5.008	2.500	143,9
433008	Mörfelden-Walldorf	0	18.223	494	14,0
433009	Nauheim	0	4.866	369	33,9
433010	Raunheim	0	1.337	887	53,5
433011	Riedstadt	0	15.065	1.960	80,1
433012	Rüsselsheim am Main	0	53.170	1.672	24,7
433013	Stockstadt am Rhein	0	2.554	427	67,5
433014	Trebur	0	3.808	-327	-24,8
434001	Bad Homburg v.d.Höhe	0	2.966	-2.452	-43,8
434002	Friedrichsdorf	0	4.304	-266	-10,2
434003	Glashütten	0	678	48	8,9
434004	Grävenwiesbach	0	2.420	283	51,8
434005	Königstein im Taunus	0	2.197	243	14,4
434006	Kronberg im Taunus	3.694	0	-437	-23,5
434007	Neu-Anspach	0	1.595	-342	-23,8
434008	Oberursel (Taunus)	0	10.400	-436	-9,2
434009	Schmitteln im Taunus	0	4.176	1.033	107,9
434010	Steinbach (Taunus)	0	5.325	610	56,1
434011	Ussingen	0	10.545	1.633	108,2
434012	Wehrheim	0	1.786	-129	-13,9
434013	Weilrod	0	2.835	545	80,4
435001	Bad Orb	0	5.611	424	39,5
435002	Bad Soden-Salmünster	0	10.276	539	38,6
435003	Biebrüggen	6.326	0	-627	-75,1
435004	Birstein	0	3.055	103	16,3
435005	Br				

Header: Ausgangslage - Planungsdaten KFA 2025. Columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage (TEUR), Schlüsselzuweisungen A und B (TEUR), Veränderung ggü. KFA 2025p (TEUR, € je EW).

Variante 1: Basismodell Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen

- Veränderung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum (Siedlungsindex, Höhegewichtung)
- Berücksichtigung der Hebesatzempfehlungen für die GrSt
- Anpassung der Nivellierungshöhebesätze GrSt und GewSt

Table with 5 columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage (TEUR), Schlüsselzuweisungen A und B (TEUR), Veränderung ggü. KFA 2025p (TEUR, € je EW).

Variante 2: Ergänzungsantrag für Kinder (U6) gem. Gutachtentvorschlag

Basismodell ergänzt um:

- Ergänzungsantrag Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 4
- krfr. Städte: Faktor 2

Table with 5 columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage (TEUR), Schlüsselzuweisungen A und B (TEUR), Veränderung ggü. KFA 2025p (TEUR, € je EW).

Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder (U6)

Basismodell ergänzt um:

- Ergänzungsantrag Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
- krfr. Städte: Faktor 1

Table with 5 columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage (TEUR), Schlüsselzuweisungen A und B (TEUR), Veränderung ggü. KFA 2025p (TEUR, € je EW).

Variante 4: Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder (U6) mit dem Hauptansatz

Basismodell ergänzt um:

- Ergänzungsantrag Kinder
- kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
- krfr. Städte Faktor 1
- zusätzliche Gewichtung der Kinder mit dem Hauptansatz

Table with 5 columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage (TEUR), Schlüsselzuweisungen A und B (TEUR), Veränderung ggü. KFA 2025p (TEUR, € je EW).

Table with 5 columns: GKZ, Gebietskörperschaft, Solidaritätsumlage, Schlüsselzuweisungen A und B, Veränderung ggü. KFA 2025p. Rows list municipalities from 532020 to 535012.

Table with 4 columns: Solidaritätsumlage, Schlüsselzuweisungen A und B, Veränderung ggü. KFA 2025p, € je EW. Summary: Variante 1: Basismodell Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen.

Table with 4 columns: Solidaritätsumlage, Schlüsselzuweisungen A und B, Veränderung ggü. KFA 2025p, € je EW. Summary: Variante 2: Ergänzungsansatz für Kinder (U6) gem. Gutachtervorschlag.

Table with 4 columns: Solidaritätsumlage, Schlüsselzuweisungen A und B, Veränderung ggü. KFA 2025p, € je EW. Summary: Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder (U6).

Table with 5 columns: Solidaritätsumlage, Schlüsselzuweisungen A und B, Veränderung ggü. KFA 2025p, TEUR, € je EW. Summary: Variante 4: Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder (U6) mit dem Hauptansatz.

Ausgangslage - Planungsdaten KFA 2025			
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- umlage	Schlüssel- zuweisungen A und B
		TEUR	TEUR
635011	Frankenberg (Eder)	0	12.492
635012	Gemünden (Wohra)	0	2.055
635013	Haina (Kloster)	0	1.868
635014	Hatzfeld (Eder)	0	1.112
635015	Korbach	0	14.324
635016	Lichtenfels	0	2.215
635017	Rosenthal	0	954
635018	Twistetal	0	2.088
635019	Vöhl	0	3.148
635020	Volkmarshausen	0	2.783
635021	Waldeck	0	3.116
635022	Willingen (Upland)	0	246
636001	Bad Sooden-Allendorf	0	5.998
636002	Berkatal	0	687
636003	Eschwege	0	15.149
636004	Großalmerode	0	3.469
636005	Herleshausen	0	1.387
636006	Hessisch Lichtenau	0	10.743
636007	Meinhard	0	2.457
636008	Meißner	0	1.788
636009	Neu-Eichenberg	0	998
636010	Ringgau	0	1.787
636011	Sontra	0	7.257
636012	Waldkappel	0	2.121
636013	Wanfried	0	2.482
636014	Wehretal	0	2.673
636015	Weißeborn	0	860
636016	Witzenhausen	0	10.060
Insgesamt		111.703	2.191.085

Variante 1: Basismodell Umsetzung der zwingend erforderlichen Maßnahmen			
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- umlage	Veränderung ggü. KFA 2025p
		TEUR	€ je EW
635011	Frankenberg (Eder)	13.001	508
635012	Gemünden (Wohra)	2.167	112
635013	Haina (Kloster)	2.015	147
635014	Hatzfeld (Eder)	1.153	40
635015	Korbach	14.825	501
635016	Lichtenfels	2.375	160
635017	Rosenthal	1.032	79
635018	Twistetal	2.207	119
635019	Vöhl	3.285	137
635020	Volkmarshausen	2.803	20
635021	Waldeck	3.238	122
635022	Willingen (Upland)	183	-63
636001	Bad Sooden-Allendorf	6.277	279
636002	Berkatal	686	-1
636003	Eschwege	14.501	-649
636004	Großalmerode	3.547	78
636005	Herleshausen	1.459	72
636006	Hessisch Lichtenau	10.857	114
636007	Meinhard	2.514	57
636008	Meißner	1.856	68
636009	Neu-Eichenberg	1.065	67
636010	Ringgau	1.901	114
636011	Sontra	7.458	201
636012	Waldkappel	2.253	132
636013	Wanfried	2.561	79
636014	Wehretal	2.777	104
636015	Weißeborn	883	24
636016	Witzenhausen	10.143	83
Insgesamt		2.263.780	63.389

Variante 2: Ergänzungsansatz für Kinder (U6) gem. Gutachtentvorschlag			
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- umlage	Veränderung ggü. KFA 2025p
		TEUR	€ je EW
635011	Frankenberg (Eder)	0	-398
635012	Gemünden (Wohra)	0	-14
635013	Haina (Kloster)	0	-305
635014	Hatzfeld (Eder)	0	-39
635015	Korbach	0	-522
635016	Lichtenfels	0	35
635017	Rosenthal	0	3
635018	Twistetal	0	39
635019	Vöhl	0	-3
635020	Volkmarshausen	0	-26
635021	Waldeck	0	-58
635022	Willingen (Upland)	0	-113
636001	Bad Sooden-Allendorf	0	-459
636002	Berkatal	0	-86
636003	Eschwege	0	-2.097
636004	Großalmerode	0	-138
636005	Herleshausen	0	-58
636006	Hessisch Lichtenau	0	-45
636007	Meinhard	0	-124
636008	Meißner	0	-44
636009	Neu-Eichenberg	0	9
636010	Ringgau	0	25
636011	Sontra	0	-336
636012	Waldkappel	0	-44,0
636013	Wanfried	0	-89
636014	Wehretal	0	79
636015	Weißeborn	0	-136
636016	Witzenhausen	0	-609
Insgesamt		2.265.126	63.391

Variante 3: Reduzierung des Faktors für Kinder (U6)			
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- umlage	Veränderung ggü. KFA 2025p
		TEUR	€ je EW
635011	Frankenberg (Eder)	0	-293
635012	Gemünden (Wohra)	0	-3
635013	Haina (Kloster)	0	-232
635014	Hatzfeld (Eder)	0	-60
635015	Korbach	0	-292
635016	Lichtenfels	0	13
635017	Rosenthal	0	-3
635018	Twistetal	0	-5
635019	Vöhl	0	-45
635020	Volkmarshausen	0	-102
635021	Waldeck	0	-105
635022	Willingen (Upland)	0	-75
636001	Bad Sooden-Allendorf	0	-272
636002	Berkatal	0	-102
636003	Eschwege	0	-1.886
636004	Großalmerode	0	-165
636005	Herleshausen	0	-51
636006	Hessisch Lichtenau	0	93
636007	Meinhard	0	-127
636008	Meißner	0	-57
636009	Neu-Eichenberg	0	1
636010	Ringgau	0	6
636011	Sontra	0	-251
636012	Waldkappel	0	-125
636013	Wanfried	0	-83
636014	Wehretal	0	-3
636015	Weißeborn	0	-117
636016	Witzenhausen	0	-512
Insgesamt		2.264.378	63.370

Variante 4: Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder (U6) mit dem Hauptansatz					
GKZ	Gebietskörperschaft	Solidaritäts- umlage	Schlüssel- zuweisungen A und B	Veränderung ggü. KFA 2025p	Veränderung ggü. KFA 2025p
		TEUR	TEUR	TEUR	
635011	Frankenberg (Eder)	0	12.348	-145	-8,0
635012	Gemünden (Wohra)	0	1.974	-82	-20,8
635013	Haina (Kloster)	0	1.571	-298	-89,8
635014	Hatzfeld (Eder)	0	992	-120	-40,0
635015	Korbach	0	14.202	-122	-5,1
635016	Lichtenfels	0	2.145	-70	-17,0
635017	Rosenthal	0	908	-46	-21,7
635018	Twistetal	0	1.998	-90	-21,3
635019	Vöhl	0	2.991	-157	-28,2
635020	Volkmarshausen	0	2.542	-240	-35,2
635021	Waldeck	0	2.875	-241	-35,6
635022	Willingen (Upland)	0	42	-204	-32,5
636001	Bad Sooden-Allendorf	0	5.587	-411	-49,1
636002	Berkatal	0	556	-132	-88,8
636003	Eschwege	0	13.381	-1.769	-91,0
636004	Großalmerode	0	3.181	-288	-46,3
636005	Herleshausen	0	1.280	-107	-38,7
636006	Hessisch Lichtenau	0	10.944	201	15,7
636007	Meinhard	0	2.240	-216	-47,8
636008	Meißner	0	1.672	-116	-39,8
636009	Neu-Eichenberg	0	963	-35	-19,2
636010	Ringgau	0	1.735	-52	-18,4
636011	Sontra	0	7.068	-189	-24,7
636012	Waldkappel	0	1.911	-210	-49,9
636013	Wanfried	0	2.315	-167	-39,7
636014	Wehretal	0	2.571	-103	-20,8
636015	Weißeborn	0	721	-139	-46,1
636016	Witzenhausen	0	9.668	-392	-25,9
Insgesamt		120.826	2.263.568	63.358	

Basismodell ergänzt um:
 • Ergänzungsansatz Kinder
 - kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2,
 - krfr. Städte: Faktor 1
 - zusätzliche Gewichtung der Kinder mit dem
 Hauptansatz

Basismodell ergänzt um:
 • Ergänzungsansatz Kinder
 - kreisangeh. Gemeinden: Faktor 2
 - krfr. Städte: Faktor 1

Basismodell ergänzt um:
 • Ergänzungsansatz Kinder
 - kreisangeh. Gemeinden: Faktor 4
 - krfr. Städte: Faktor 2

Veränderung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum
 (Siedlungsindex, Höhergewichtung)
 • Berücksichtigung der Hebesatzempfehlungen für die GrSt
 • Anpassung der Nivellierungsbesätze GrSt und GewSt

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

28. Sitzung der AG Evaluierung des KFA
am 16. Juni 2025

Agenda

- 1. Begrüßung**
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. Übergangsregelungen im HFAG
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025**
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. Übergangsregelungen im HFAG
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025

- Änderungswünsche zum Protokollentwurf sind nicht eingegangen.
- Das Protokoll der 27. Sitzung wird abgenommen*.

** Die in der 28. Sitzung vorgebrachten Anmerkungen des Städtetags zum Protokollentwurf werden nachträglich aufgenommen.*

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. **Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027**
4. Übergangsregelungen im HFAG
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. Verschiedenes

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Ergebnisse des Zensus 2022

- **Starke Korrektur der Einwohnerzahlen zum Stichtag 30. Juni 2022 nach unten:**
 - Im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlicher Einwohnerverlust in Hessen: -2,6 Prozent.
- **Die Kommunen sind unterschiedlich betroffen:**
 - Bei 369 kreisangehörigen Städten und Gemeinden und 4 kreisfreien Städten werden die Einwohnerzahlen nach unten korrigiert (bis -10,99 Prozent bei der Gemeinde Wartenberg).
 - Bei den übrigen Kommunen hat sich nach dem Zensus 2022 ein Bevölkerungszuwachs ergeben (Bürostadt mit +4,28 Prozent als Spitzenreiter).

Durchschnittliche Veränderung durch den Zensus 2022 gegenüber dem Zensus 2011 zum Stichtag 30.06.2022	
Kreisangehörige Gemeinden und Landkreise	-2,63 Prozent
Kreisfreie Städte	-2,39 Prozent

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Auswirkungen auf den KFA

Amtliche Einwohnerzahlen sind zentrale Größe im KFA:

- Grundlage für die Berechnung des KFA sind die **veröffentlichten, amtlichen Einwohnerzahlen** (§ 3 Abs. 2 HFAG).
- Für die **Ermittlung des Hauptansatzes** (Einwohnerzahl + Veredlung) werden die Einwohnerzahlen zum **31.12. des vorvergangenen Jahres** zugrunde gelegt.
- Für den **Ergänzungsansatz „Demografie“** werden Einwohnerzahlen für einen 5-jährigen (Bevölkerungswachstum) und einen 10-jährigen (Bevölkerungsrückgang) Vergleichszeitraum benötigt.

Veränderungen der Einwohnerzahlen durch den Zensus 2022 haben nur **dann Auswirkungen für eine Kommune** auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen, wenn sie **im Vergleich zum Gruppendurchschnitt** stärker oder schwächer ausfallen.

- Wurden die Einwohnerzahlen überdurchschnittlich nach unten korrigiert, würde sich dies zu Lasten der entsprechenden Kommune auswirken.
- Im Umkehrschluss profitieren Kommunen, deren Einwohnerzahlen unterdurchschnittlich gesunken oder gar angestiegen sind.

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Datenbereitstellung des HSL

KFA 2025:

- Berücksichtigung des Zensus 2022 wurde ausgesetzt (→§ 70d HFAG), da
 - die **Einwohnerzahlen zum 31.12.2023** auf Basis Zensus 2022 erst nach Herausgabe der Planungsdaten vorlagen: Nachträgliche Berücksichtigung in der vorläufigen Festsetzung hätte zu starken Abweichungen ggü. den Planungsdaten geführt (**Planungssicherheit**).
 - die für den **Ergänzungsansatz für Demografie** notwendige Rückrechnung der Einwohnerzahlen auf den 31.12.2013 auf Basis des Zensus 2022 erst im Frühjahr 2025 vorgelegen hätte (HFAG greift jedoch auf **vor dem Ausgleichsjahr veröffentlichte Statistiken** zurück).

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Datenbereitstellung des HSL

KFA 2026:

- **Veröffentlichte Bevölkerungsstatistiken des HSL** weisen ab dem Stichtag 31.12.2024 **nur noch Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022** aus.
- **Rückrechnung der Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022** wird voraussichtlich **nicht rechtzeitig für die Planungsdaten des KFA 2026** vorliegen.
- **Für Zwecke des KFA:** Bereitschaft des HSL, die **Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 für zwei Jahre**, also bis zum Stand 31.12.2025 (KFA 2027) fortzuführen. Da es sich hierbei jedoch um keine veröffentlichte Statistik handeln würde, wäre eine entsprechende Anpassung des HFAG notwendig.

KFA 2027:

- **Alle relevanten Einwohnerzahlen** (Hauptansatz sowie Ergänzungsansatz Demografie) liegen auf **Basis des Zensus 2022** vor.

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Weiterer Umgang – KFA 2026

<p style="text-align: center;">KFA 2026</p>	<p style="text-align: center;">Verwendung Zensus 2011</p> <p><u>Pro:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Keine zusätzlichen Umverteilungseffekte neben KFA-Evaluation und Grundsteuerreform. - Einheitliche Datenbasis für Einwohnergewichtung und Ergänzungsansatz Demografie. <p><u>Contra:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Amtliche, aber nicht veröffentlichte Statistik des HSL. - Lediglich temporäre Verschiebung des Wechsels auf den Zensus 2022. 	<p style="text-align: center;">Verwendung Zensus 2022</p> <p><u>Pro:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verwendung der aktuellen amtlichen und veröffentlichten Bevölkerungsstatistik. (trägt der Regelung im HFAG Rechnung). <p><u>Contra:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Umverteilung bei den Schlüsselzuweisungen. - Rückrechnung der EW-Zahlen nicht rechtzeitig für Planungsdaten 2026 vorhanden. - Datengrundlage ist beklagt: Klagen haben aber keine aufschiebende Wirkung.
--	---	--

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Weiterer Umgang – KFA 2027

KFA 2027	<p>Pro:</p> <ul style="list-style-type: none">- Keine zusätzlichen Umverteilungseffekte. <p>Contra:</p> <ul style="list-style-type: none">- Amtliche, aber nicht veröffentlichte Statistik des HSL.- Lediglich temporäre Verschiebung des Wechsels auf den Zensus 2022.	<p>Verwendung Zensus 2022</p> <p>Pro:</p> <ul style="list-style-type: none">- Einwohnergewichtung und Ergänzungsansatz für Demografie liegen auf Basis Zensus 2022 vor.- Verwendung der gültigen, amtlichen und veröffentlichte Bevölkerungsstatistik. (trägt der Regelung im HFAG Rechnung). <p>Contra:</p> <ul style="list-style-type: none">- Zusätzliche Veränderung der Schlüsselzuweisungen.- Datengrundlage ist beklagt: Klagen haben aber keine aufschiebende Wirkung.
-------------	--	--

3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 **Weiterer Umgang**

Offene Frage:

Für welches Ausgleichsjahr soll der Zensus 2022 angewendet werden?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. **Übergangsregelungen im HFAG**
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. Verschiedenes

4. Übergangsregelungen im HFAG Überblick

- Ab dem KFA 2016 waren 12 Übergangsregelungen im HFAG enthalten
- Davon sind bereits aufgehoben worden:
 - § 65: Abweichend zu § 31 S. 2 geregelte Einwohnergewichtung für Sonderstatus-Städte bei Ermittlung des Hauptansatzes des Landkreises
 - § 66: Übergangsregelung für die Aufteilung verbleibender Mittel aus § 63
 - § 69: Umgang mit vor 2016 begründeten Ansprüchen aus Mitteln aus dem LAsT

→ **Die Vorschriften entfalteten keine Regelungswirkung mehr**

4. Übergangsregelungen im HFAG

Überblick über die im HFAG aktuellen noch vorhandenen Übergangsregelungen

§§	Regelung	Status KFA 2025
§ 63	Abmilderung von Übergangshärten (Umstellung auf bedarfsorientiertes Modell/Vorwegentnahme von bis zu 60 Mio. Euro aus Stabilitätsansatz)	ausgesetzt
§ 64	Übergangsregelung für kreisangehörige Gemeinden (Abmilderung von Härten durch die Anpassung der Hauptansatzstaffel)	Abs. 1-3 gültig Abs. 4 ausgesetzt
§ 67	Übergangsregelungen für die Kreisumlage (Berücksichtigung abweichender statt einheitlicher Hebesätze)	Abs. 1-3 gültig
§ 68	Übergangsregelung für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Abs. 1-3 gültig
§ 70	Übergangsregelung zu Abrechnungen aus dem bisherigen Steuerverbund	ausgesetzt

4. Übergangsregelungen im HFAG Geplante Anpassungen ab dem KFA 2026

- Folgende Regelungen können entfallen:
 - § 67 Abs. 3: Übergangsregelung für die Kreisumlage im Ausgangsjahr (2016)
 - § 70: Abrechnung aus dem Steuerverbund 2014 + 2015 in den KFA-Jahren 2016 + 2017
- **Auch hier entfallen die Vorschriften keine Regelungswirkung mehr**
- § 63 könnte ab 2026 wieder gelten und dabei wie folgt gefasst werden:

„Zur Abmilderung von Übergangshärten, die sich für die Gemeinden und Landkreise aus der Umstellung des Systems zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse oder der Verwendung der Finanzausgleichsmasse ergeben, können jährlich Mittel in Höhe von bis zu 200 Millionen Euro aus der Gesamtschlüsselmasse entnommen werden. Darüber hinaus erforderliche Mittel werden aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Die insgesamt zur Abmilderung von Übergangshärten zur Verfügung stehenden Mittel können zur Aufstockung einzelner oder aller Teilschlüsselmassen nach § 16 Abs. 1 verwendet werden.“
- § 64 Abs. 4 wird gestrichen.

4. Übergangsregelungen im HFAG

§ 64 Abs. 1 und 2 HFAG

Hintergrund:

- Mit dem KFA 2016 wurde eine geänderte Hauptansatzstaffel eingeführt, die bei den Grundzentren zwischen solchen mit weniger und mit mehr als 7.500 Einwohner differenziert und eine Gewichtung der Einwohnerzahl von 100 bzw. 109 Prozent vorsieht.
- Um mit der Anpassung einhergehende Härten abzumildern, wurden Übergangsregelungen im HFAG aufgenommen (§ 64 Abs.1 und Abs. 2 HFAG).
- Von den Ergänzungsansätzen nach Abs. 1 und 2 ausgenommen sind kreisangehörige Gemeinden, die einen Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 2* erhalten.

**redaktionelle Änderung ab KFA 2026: Bezugnahme auf Ergänzungsansatz Ländlicher Raum nach § 20 Abs. 3 HFAG (neu)*

4. Übergangsregelungen im HFAG

§ 64 Abs. 1 HFAG

Voraussetzungen für den Gewährung des Ergänzungsansatzes:

- Grundzentrum
- Einwohnerzahl kleiner 7.500
- Nicht im Ländlichen Raum gelegen

Auswirkungen im KFA:

- **35 Kommunen** erhalten diesen Ergänzungsansatz von 3 Prozent (KFA 2025)
- Nach dem Siedlungsindex zur Bestimmung der Zugehörigkeit zum Ländlichen Raum im KFA werden 16 Kommunen neu dem Verdichtungsraum zugeordnet. 11 von diesen Kommunen würden unter die Regelung nach § 64 Abs. 1 HFAG fallen (Ausgenommen: Bad Hersfeld, Eschwege, Geisenheim, Höchst im Odenwald und Oestrich-Winkel)

4. Übergangsregelungen im HFAG

§ 64 Abs. 2 HFAG

Voraussetzungen für die Gewährung des Ergänzungsansatzes:

- Grundzentrum
- Einwohnerzahl größer 15.000
- Keine Sonderstatus-Stadt
- Nicht im Ländlichen Raum gelegen

Auswirkungen im KFA:

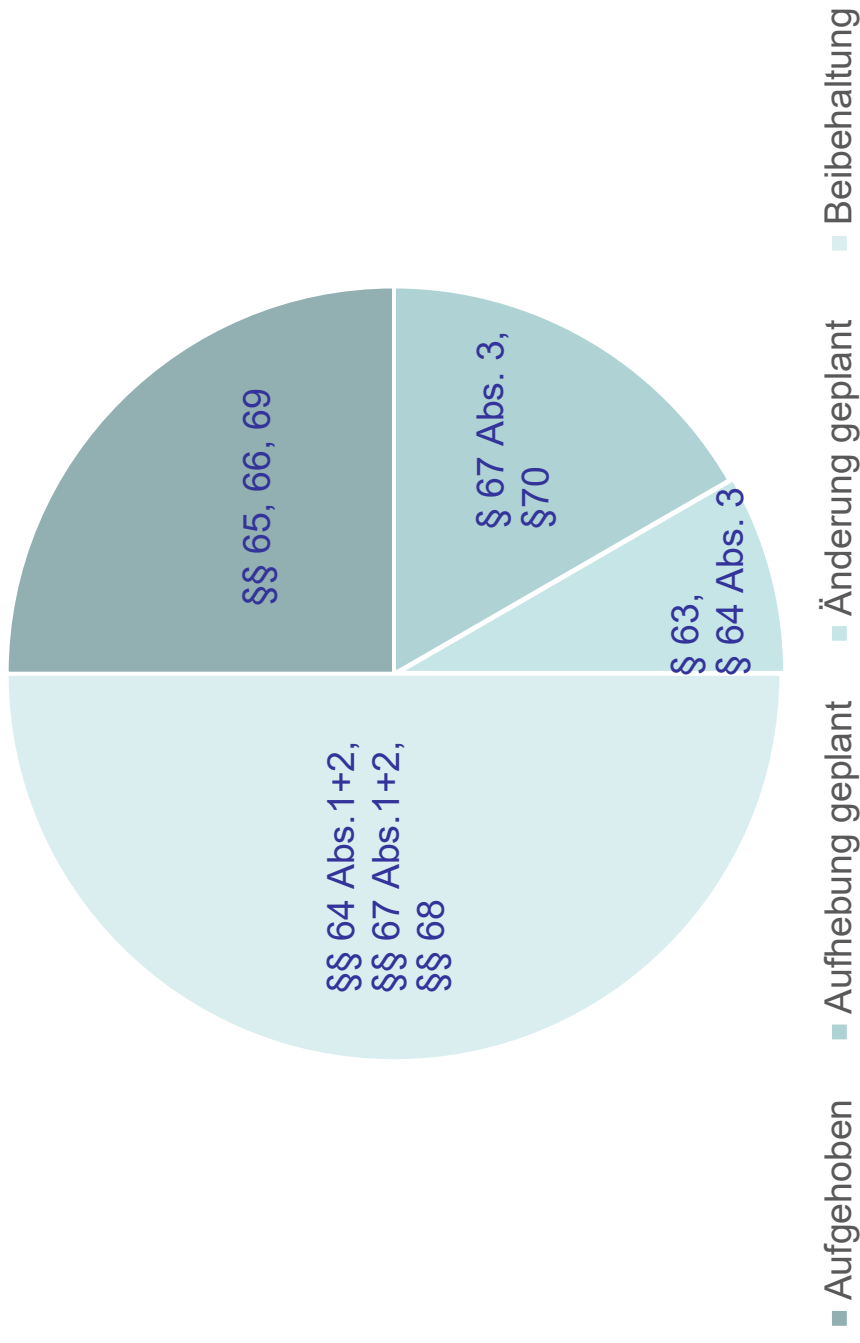
- **15 Kommunen** erhalten diesen Ergänzungsansatz i.H.v. 2 Prozent (KFA 2025)

4. Übergangsregelungen im HFAG

§ 68 HFAG

- Derzeit bestehen in den Förderbereichen Abwasser, Altlasten- und Abfallbeseitigung Ausgabereise, die noch abfinanziert werden.
- § 68 HFAG ist bis zum Abschluss der Abfinanzierung erforderlich.

4. Übergangsregelungen im HFAG Zusammenfassung



Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. Übergangsregelungen im HFAG
5. **Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)**
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. Verschiedenes

Evaluation des KFA - Prüfbitten des HSGB



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

© HSGB Alle Inhalte dieser Präsentation sind urheberrechtlich geschützt.

Die Verwendung, Verbreitung, Vervielfältigung und Veränderung des Werkes ist nur mit vorheriger Zustimmung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zulässig.

Schreiben vom 13.5.2025

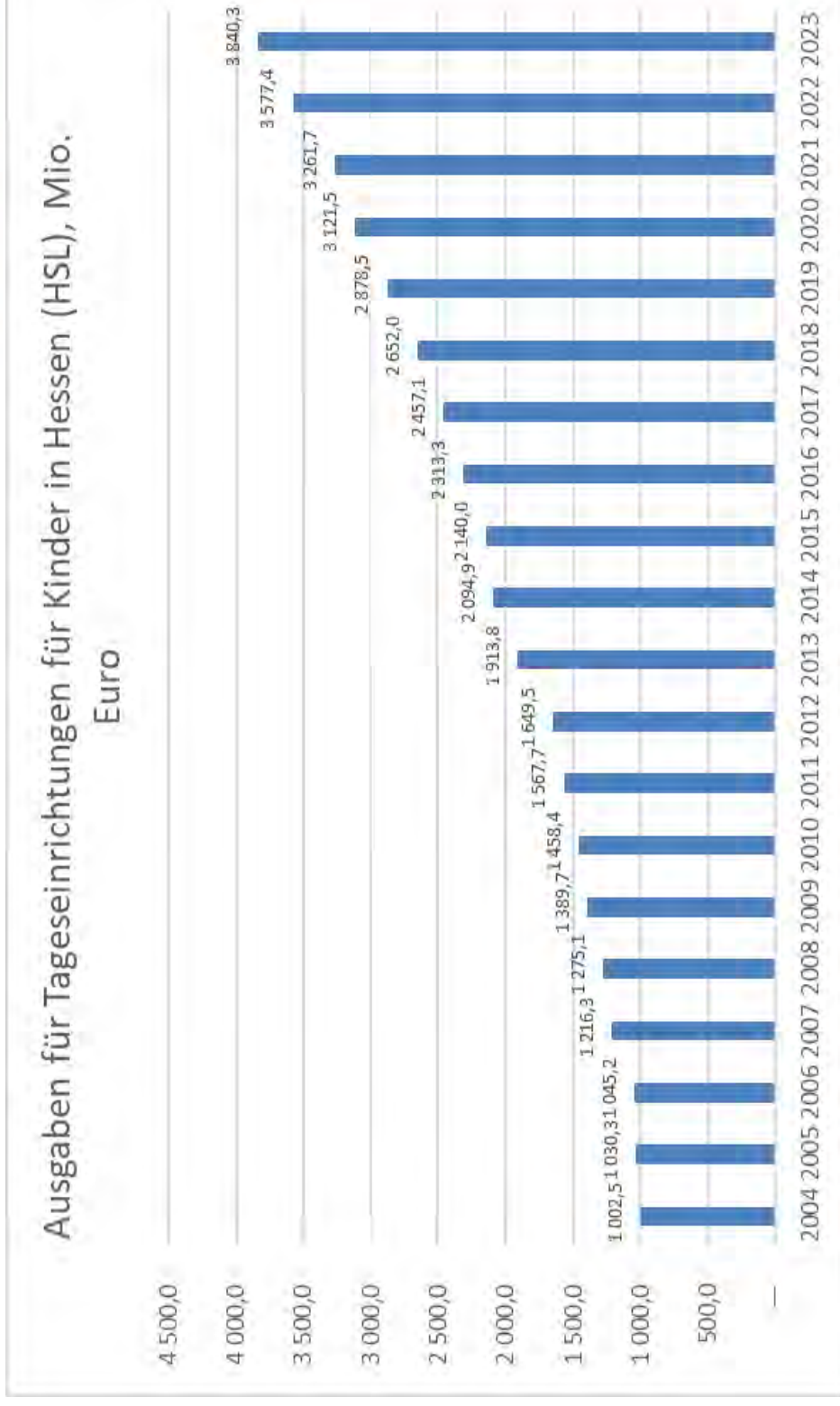


- Spitzengespräch vom 25.4.2025 brachte keine Übereinkunft zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungslasten bei der Bemessung von Schlüsselzuweisungen trotz in Kommunal- wie Landespolitik dem Grunde nach weitgehend unstrittigen Handlungsdrucks
- Zudem potenziell vermeidbare Konflikte bei der Berücksichtigung der Belastungen von Kommunen mit besonders zersiedelter Siedlungsstruktur

Kinderbetreuungslasten



- Hohe gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung
- Extreme Ausgabendynamik im Bereich der Kinderbetreuung



Kinderbetreuungslasten

Wesentliche Finanzierungsquellen für die Aufgaben in der Kinderbetreuung

- Elternbeiträge (§ 90 SGB VIII, § 31 HKJGB)
- korrespondierende Zuweisungen des Landes zur Freistellung vom Elternbeitrag
- Eigenanteile nicht- kommunaler Träger (§ 74 SGB VIII, schwindende Bedeutung)
- Betriebskostenzuweisungen nach HKJGB an die Träger
- Allgemeine Deckungsmittel der Kommunen, vermittelt durch
 - eigene allgemeine Deckungsmittel (v.a. Steuererträge)
 - **Schlüsselzuweisungen**

Kinderbetreuungslasten

- Unsere Wahrnehmung: Dem Grunde nach besteht breiter Konsens in der kommunalen Familie, dass die Lasten aus der Kinderbetreuung auch bei der finanzkraftabhängigen Gestaltung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden sollen (neben anzupassenden finanzkraftunabhängigen Betriebskostenpauschalen)
- Auch landespolitisch ist Entsprechendes verschriftlicht im Koalitionsvertrag von CDU und SPD für die 21. Landtagswahlperiode, S. 31:
„So wollen wir z. B. die finanzielle Situation der Kommunen im Rahmen der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) unter besonderer Berücksichtigung der wachsenden Ausgaben im Bereich der Kitas verbessern.“

Kinderbetreuungslasten

- Probleme:
 - Die bisherigen Überlegungen zur Berücksichtigung der Bevölkerung unter sechs Jahren führen zu erheblichen Verschiebungen zwischen den Kommunen. Nicht alle Überlegungen sind nach gutachterlicher Einschätzung überhaupt sachlich vertretbar (lt. Gutachterteam v.a. die bisherige Variante 4).
 - Bei starken interkommunalen Verschiebungen und geringem Aufwuchs der eigenen Steuererträge der Kommunen und ausweislich der aktuellen Finanzplanungen des Landes auch der KFA-Masse können Bemühungen um eine gerichtliche Überprüfung von Neuregelungen nicht ausgeschlossen werden. Daher darf die gewählte Lösung nicht evident unvertretbar sein.
 - Die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen wachsen im Durchschnitt allenfalls wenig und Schmälerungen durch Steuerrechtsänderungen drohen. Lt. Finanzplanung des Landes wächst die Finanzausgleichsmasse wenig auf. Reformbedingte Einbußen von Kommunen können anders als 2016 möglicherweise nicht durch eine deutlich positive Einnahmeentwicklung aufgefangen werden.

Kinderbetreuungslasten

- Prüfbite bezüglich eines bisher nicht erörterten Ansatzes: Spitzenausgleich in Form eines Ergänzungsansatzes, der sich allein auf die vom Landesdurchschnitt abweichende Anzahl Kinder unter sechs Jahren bezieht
- Unsere Vermutungen: Ein solcher Spitzenausgleich...
 - ...wäre praktikabel, weil das HFAG solche Mechanismen bei Landkreisen und kreisfreien Städten bereits kennt (§ 26 Abs. 2 HFAG, § 32 Abs. 3 HFAG)
 - ... könnte zielgerichtet den Städten und Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil unter sechs helfen, ohne vergleichbar tiefe Löcher in anderen Kommunen zu reißen
- Aber: Das will erstmal gerechnet sein! Daher die Prüfbite – um aus Arbeitshypothesen valide Abschätzungen zu machen.

Zersiedelte Siedlungsstruktur und ländlicher Raum

- Der aktuelle Bearbeitungsstand für eine Novellierung des HFAG sieht eine Anknüpfung des bisherigen Ergänzungsansatzes ländlicher Raum an die Zersiedelung im Sinne des sog. Siedlungsindex vor, und zwar anstelle der bisherigen Anknüpfung an die Zugehörigkeit der Gemeinde zum ländlichen Raum i.S. des Landesentwicklungsplans (LEP).
- Mit Blick auf die Auswirkungen der Grundsteuer-Neuregelung ist eine solche Änderung von großer Bedeutung.

Zersiedelte Siedlungsstruktur und ländlicher Raum

- Aber: Nicht Kommunen, die bisher vom Ergänzungsansatz profitierten, sind im „erforderlichen“ Umfang zersiedelt.
- Koalitionsvertrag von CDU und SPD für die 21. Landtagswahlperiode spricht eher für Ausbau der bisherigen Unterstützung (S. 186):
 - „*Strukturschwache und stark zersiedelte Kommunen - oft im ländlichen Raum - stehen vor ganz besonderen Herausforderungen. Diese wollen wir im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs durch einen Siedlungsstrukturindex spürbarer unterstützen.*“
- Insgesamt kämen zwar mehr Kommunen in den Genuss des Ergänzungsansatzes, einige fielen aber auch heraus – weil nicht ausreichend zersiedelt –, ohne dass sich deren strukturelle Bedingungen gegenüber der Zeit der Einführung des Ergänzungsansatzes verbessert hätten (Beispiele: Bad Karlshafen, Eschwege, Felsberg, Glauburg u.a.m.)



Zersiedelte Siedlungsstruktur und ländlicher Raum

- Prüfbritte daher: Umsetzung der derzeit angekündigten Modifizierung des Ergänzungsansatzes bei ergänzender Anknüpfung an die Zugehörigkeit zum ländlichen Raum laut LEP
- auch das will in den Konsequenzen zahlenmäßig abgeklopft sein



Gibt es noch Fragen ?



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

www.hsgb.de

© HSGB Alle Inhalte dieser Präsentation sind urheberrechtlich geschützt.
Die Verwendung, Verbreitung, Vervielfältigung und Veränderung des Werkes ist nur mit vorheriger Zustimmung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zulässig.

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) **Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen**

Grundlagen der Modellrechnung:

- **Es werden die Daten der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 genutzt. So auch die Teilschlüsselmassen** der Schlüsselzuweisungen.
- Ausnahme: Annahme für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Grundsteuer A und B für das erste Halbjahr 2024 sind die **Hebesatzempfehlungen der OFD**.
- Einwohnerzahlen auf Basis der **Bevölkerungsfortschreibung des Zensus 2011**.
- Zusätzliche Annahme: Beschlüsse des Lenkungsausschuss:
 - **Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform** (Siedlungsindex, Ergänzungsansätze für den Ländlichen Raum, Reduzierung der Nivellierungshebesätze).
 - Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang und -wachstum

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) **Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen**

Ergebnisse der Modellrechnung:

- **174 kreisangehörige Gemeinden** (Gruppen-Ø 5,58%) sowie **2 kreisfreie Städte** (Gruppen-Ø 5,93 %) haben eine überdurchschnittliche Kinderquote.
- **Gegenüber dem Ausgangsmodell** erhalten kreisangehörige Kommunen mit überdurchschnittlichen Kinderzahlen durch die **Aufnahme des Ergänzungsansatzes Kinder (U6) gem. Kompromissvorschlag des HSGB**
 - bei einem Faktor 1: insgesamt rd. 6,5 Mio. Euro
 - bei einem Faktor 4: insgesamt rd. 26 Mio. Euromehr Schlüsselzuweisungen.
- **Im Vergleich zum ursprünglich diskutierten Ergänzungsansatz für Kinder (U6)**
 - fallen die Umverteilungseffekte schwächer aus.
 - führt der Ergänzungsansatz auch bei den Sonderstatusstädten mit einer überdurchschnittlichen Kinderquote zu einer finanziellen Verbesserung.

Kommunen mit überdurchschnittlich vielen Kindern erhalten mehr Schlüsselzuweisungen!

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen

Spaltenbeschreibungen:

Spalte	Ausgestaltung des Kinderansatzes (U6) mit <u>ungewichteten</u> Faktoren
(1)	Kompromissvorschlag des HSGB – Nur für Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Kinderquote: Faktor 1
(2)	Kompromissvorschlag des HSGB – Nur für Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Kinderquote: Faktor 4
(3)	Ursprungsvorschlag Evaluation (Variante 3) – Alle Kommunen erhalten einen Ergänzungsansatz (kreisangehörige Gemeinden): Faktor 2 , kreisfreie Städte: Faktor 1

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen

10 größte absolute „Zugewinne“ bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden:

	Kinderquote (Durchschnitt 5,58 %)	Veränderungen der Schlüsselzuweisungen durch Hinzunahme eines Kinderansatzes in TEUR		
		(1)	(2)	(3)
Hanau*	6,69 %	969	3.843	-1.187
Rüsselsheim am Main	6,60 %	571	2.260	-748
Dietzenbach	7,07 %	505	2.005	883
Maintal	6,66 %	384	1.522	654
Langen (Hessen)	6,22 %	186	737	271
Hattersheim am Main	6,29 %	157	624	253
Erlensee	6,60 %	151	599	483
Groß-Gerau	6,26 %	139	548	216
Griesheim	6,20 %	126	496	194
Riedstadt	6,21 %	123	485	613

*Auskreisung nicht berücksichtigt.

Hinweis: Modell KFA 2025v inkl. Festlegungen des Lenkungsausschusses.

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen

10 größte absolute „Verluste“ bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden:

	Kinderquote (Durchschnitt 5,58 %)	Veränderungen der Schlüsselzuweisungen durch Hinzunahme eines Kinderansatzes in TEUR		
		(1)	(2)	(3)
Gießen	5,32 %	-346	-1.390	-4.210
Fulda	5,54 %	-216	-870	-2.320
Bad Homburg v.d.Höhe	5,32 %	-172	-692	-2.105
Oberursel (Taunus)	4,92 %	-119	-481	-929
Hofheim am Taunus	5,46 %	-102	-411	-339
Marburg	4,63 %	-93	-261	-977
Bad Nauheim	5,21 %	-86	-344	-467
Kelkheim (Taunus)	5,52 %	-74	-296	-208
Rödermark	5,56 %	-73	-293	-181
Rodgau	5,67 %	-73	-295	-194

Hinweis: Modell KFA 2025v inkl. Festlegungen des Lenkungsausschusses.

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) Ergänzungsansatz für Kinder (U6) - Auswirkungen

Größter absoluter „Zugewinn“ bei den kreisfreien Städten:

	Kinderquote (Durchschnitt 5,93 %)		Veränderungen der Schlüsselzuweisungen durch Hinzunahme eines Kinderansatzes in TEUR	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Offenbach am Main	6,67 %	2.563	10.222	3.463

Größter absoluter „Verlust“ bei den kreisfreien Städten:

	Kinderquote (Durchschnitt 5,93 %)		Veränderungen der Schlüsselzuweisungen durch Hinzunahme eines Kinderansatzes in TEUR	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Frankfurt am Main	5,89 %	-1.154	-4.595	-3.554

Hinweis: Modell KFA 2025v inkl. Festlegungen des Lenkungsausschusses.

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) **Ergänzungsansatz für Kinder (U6)**

Offene Frage:

Tragen alle Kommunalen Spitzenverbände den Kompromissvorschlag des HSGB mit?

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) Ergänzungsansatz für Belegenheit im Ländlichen Raum - Auswirkungen

- **16 Kommunen** gelten im KFA bei Verwendung des Siedlungsindex als nicht mehr dem Ländlichen Raum zugehörig
- Vom Vorschlag des HSGB wären **lediglich 5 Kommunen profitieren** (Bad Hersfeld, Eschwege, Geisenheim, Höchst im Odenwald und Oestrich-Winkel).
- Die **übrigen 11 Kommunen** würden den Ergänzungsansatz für kleine Grundzentren nach § 64 Abs. 1 HFAG erhalten.

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)

Ergänzungsansatz für Belegenheit im Ländlichen Raum - Auswirkungen

Kommunen, die durch den Siedlungsindex gegenüber dem LEP 2020 nicht mehr dem Ländlichen Raum zugeordnet würden (in gelb: Kommunen, die nicht unter § 64 Abs. 1 HFAG fallen)

Gebietskörperschaft	Landkreiszugehörigkeit
Abtsteinach	Landkreis Bergstraße
Fränkisch-Crumbach	Odenwaldkreis
Höchst i. Odenwald	Odenwaldkreis
Geisenheim	Rheingau-Taunus-Kreis
Oestrich-Winkel	Rheingau-Taunus-Kreis
Glauburg	Wetteraukreis
Hirzenhain	Wetteraukreis
Allendorf (Lumda)	Landkreis Gießen
Elbtal	Landkreis Limburg-Weilburg
Angelburg	Landkreis Marburg-Biedenkopf
Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda
Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg
Bad Karlshafen	Landkreis Kassel
Habichtswald	Landkreis Kassel
Reinhardshagen	Landkreis Kassel
Eschwege	Werra-Meißner-Kreis

5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025) **Ergänzungsansatz für Belegenheit im Ländlichen Raum**

Offene Frage:

Tragen alle Kommunalen Spitzenverbände den Kompromissvorschlag des HSGB mit?

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. Derzeitige Übergangsregelungen (§ 64 HFAG)
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. **Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)**
7. Verschiedenes

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) Funktion des Gemeindefinanzberichts

Zwei Hauptfunktionen

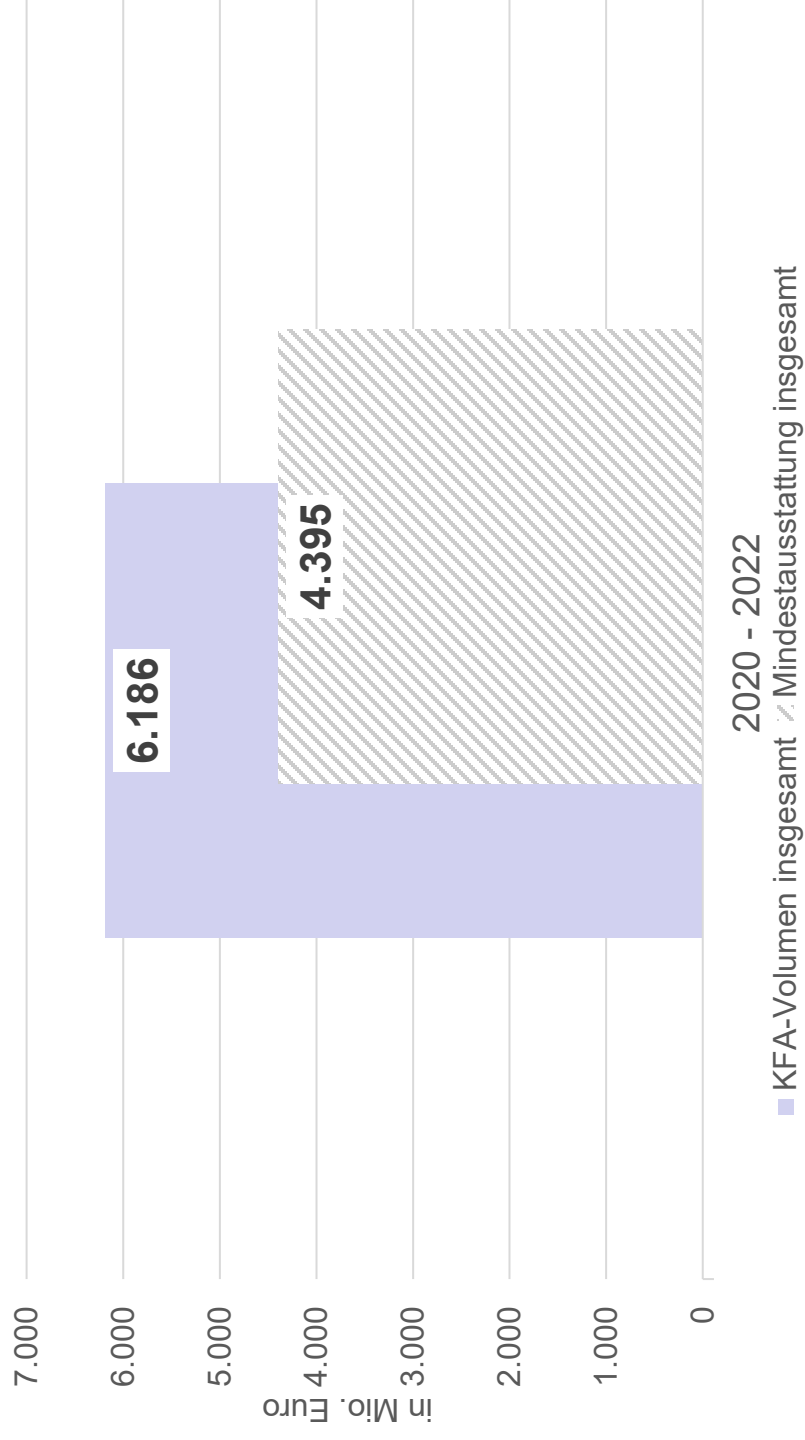
1. Das Land trägt seiner **Pflicht zur Beobachtung der finanziellen Situation** der Gemeinden und Gemeindeverbände fortlaufend Rechnung.
→ Jährlicher Gemeindefinanzbericht, der dem Landtag zur Kenntnis vorgelegt wird.
2. Das Land prüft die **Deckung der erforderlichen finanziellen Mindestausstattung** durch das KFA-Volumen

Hinweise:

- Maßgeblicher Betrachtungszeitraum des Gemeindefinanzberichts: **2014 bis 2023 zum Stand 31. Dezember 2024.**
- Der vorgestellte Gemeindefinanzbericht 2024 stellt einen **aktuellen Entwurf der Fachebene des Ministeriums der Finanzen** dar.
- Nach **§ 74 HFAG** ergeht er im **Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium** (=Ministerium des Innern). Dieses ist noch einzuholen.

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) Zentrale Ergebnisse - KFA

Abb. 22 – KFA-Volumen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2020-2022)

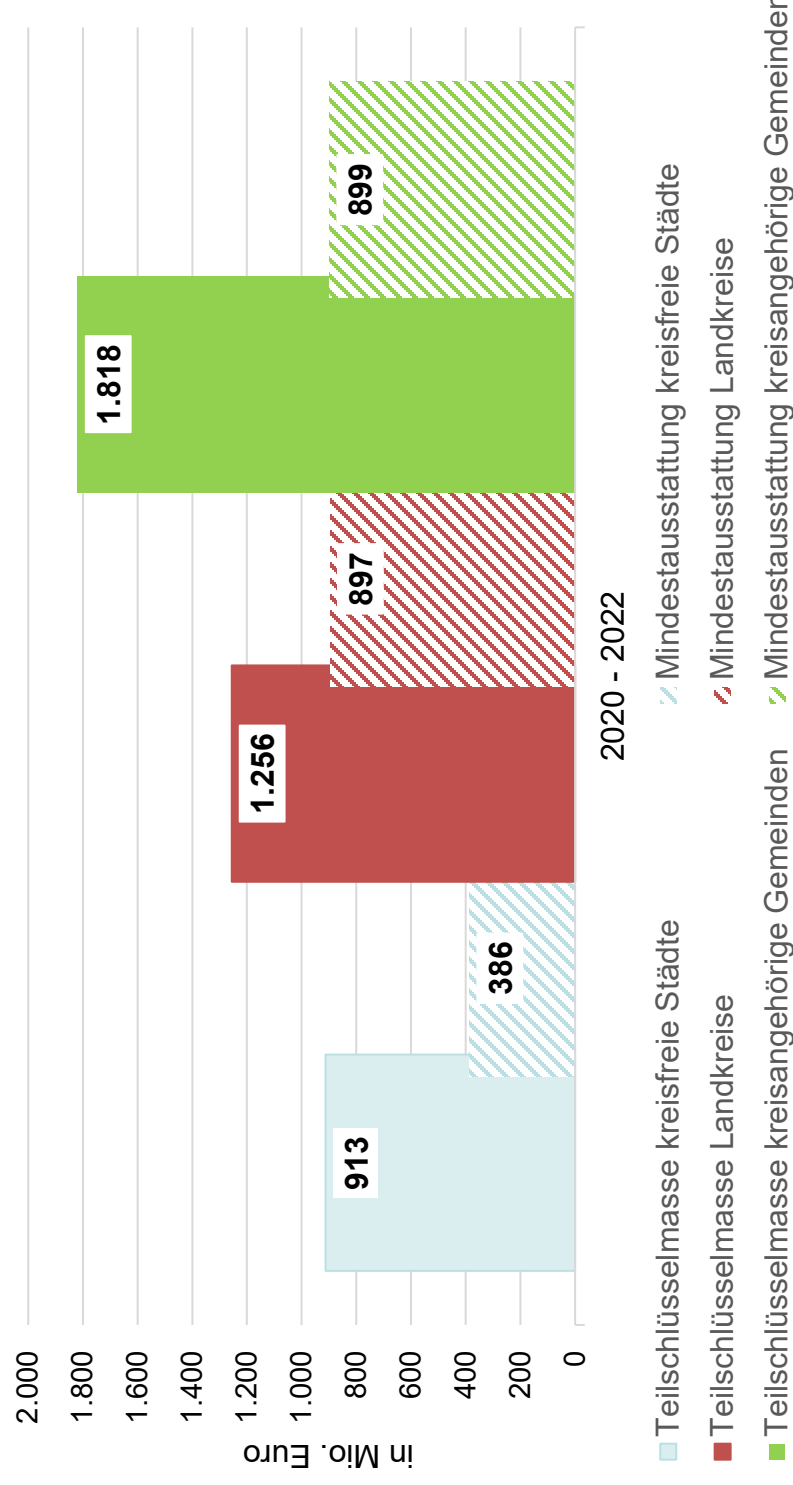


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Deckung der Mindestausstattung im Durchschnitt der Jahre 2020-2022

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) Kommunaler Finanzausgleich

Abb. 23 – Teilschlüsselmassen und Mindestausstattung (Durchschnitt 2020-2022)



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Deckung der Mindestausstattung gilt für alle drei Gebietskörperschaften

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) Zentrale Ergebnisse – Ausgewählte Finanzkennzahlen

- **Finanzierungssalden (Abb. 8)** der Kommunen 2023 seit 2015 erstmals wieder negativ, die des Landes seit 2014 (mit Ausnahme von 2020).
 - Während die **kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Landkreise Defizite** von mehr als 300 Mio. Euro ausweisen, haben die **kreisfreien Städte einen Überschuss** von 41 Mio. Euro.
 - Defizite liegen überwiegend in den **PB Soziale Leistungen/ Soziale Hilfen und PB Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe** vor.
- Fortsetzung des **Anstiegs der Schuldenstände bei gleichzeitiger Zunahme der Finanzvermögen** (Abb. 12).
- **Liquiditätskredite** weiterhin auf sehr niedrigem Niveau (Abb. 16).

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) **Zentrale Ergebnisse – Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen**

- **97 Prozent** der hessischen Kommunen mit einem **Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis** in 2023 (Abb. 24).
- Dagegen **nur 79 Prozent** mit **Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt** (Abb. 26).
- Weiterer **Anstieg der ordentlichen Ergebnisrücklage vor und nach Ergebnisverwendung** (Abb. 25).

6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf) Abschließende Bewertung

- Im Betrachtungszeitraum (2014 – 2023) lassen sich keine signifikanten Disparitäten zulasten der Kommunen feststellen.
- Am aktuellen Rand ist zwar ein dynamischer Anstieg der bereinigten Ausgaben der Kommunen zu erkennen, dem stehen aber Zuwächse bei den (Steuer-) Einnahmen gegenüber.
- **Substantielle Auseinanderentwicklung der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen sowie Belastungsverschiebung zwischen Land und Kommunen nicht erkennbar**
- **Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung durch den KFA.**

Dennoch gilt es künftig besonders zu beobachten:

- Weitere Entwicklung der Belastungen im Bereich der Sozialen Leistungen/ Soziale Hilfen sowie der Kinder-, Jugend und Familienhilfe.
- Künftige wirtschaftliche Entwicklung und damit die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kommunen und Land.

Agenda

1. Begrüßung
2. Abnahme des Protokolls der 27. Sitzung vom 27. Februar 2025
3. Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027
4. Derzeitige Übergangsregelungen (§ 64 HFAG)
5. Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum (Schreiben des HSGB vom 12. Mai 2025)
6. Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)
7. **Verschiedenes**

7. Verschiedenes

Anpassungsbedarf Hessisches Investitionsfondsgesetz

- Das Sondervermögen Hessischer Investitionsfonds (HIF) wurde am 2. August 2024 von der Helaba an das Land Hessen zurückübertragen.
- Zukünftig keine Vergütung seitens der Helaba für die Einlage des Sondervermögens HIF mehr, aber Zinserträge aus Anlagen des revolvingierenden Fonds der Abteilungen A und B (z.B. aus Ansparbeträgen der Kommunen und Mittelrückflüssen).
- Beabsichtigtes Vorgehen: **Nutzung der Erträge zur Finanzierung der Zinsverbilligung der Abteilung C** (am Kapitalmarkt refinanzierte WIBank-Darlehen) **und zur Deckung der Verwaltungskosten** des Sondervermögens HIF (Vergütung der WIBank).
- **Hessisches Investitionsfondsgesetz muss hierzu zeitnah angepasst werden.**

7. Verschiedenes Zinsdienstumlage - Reminder

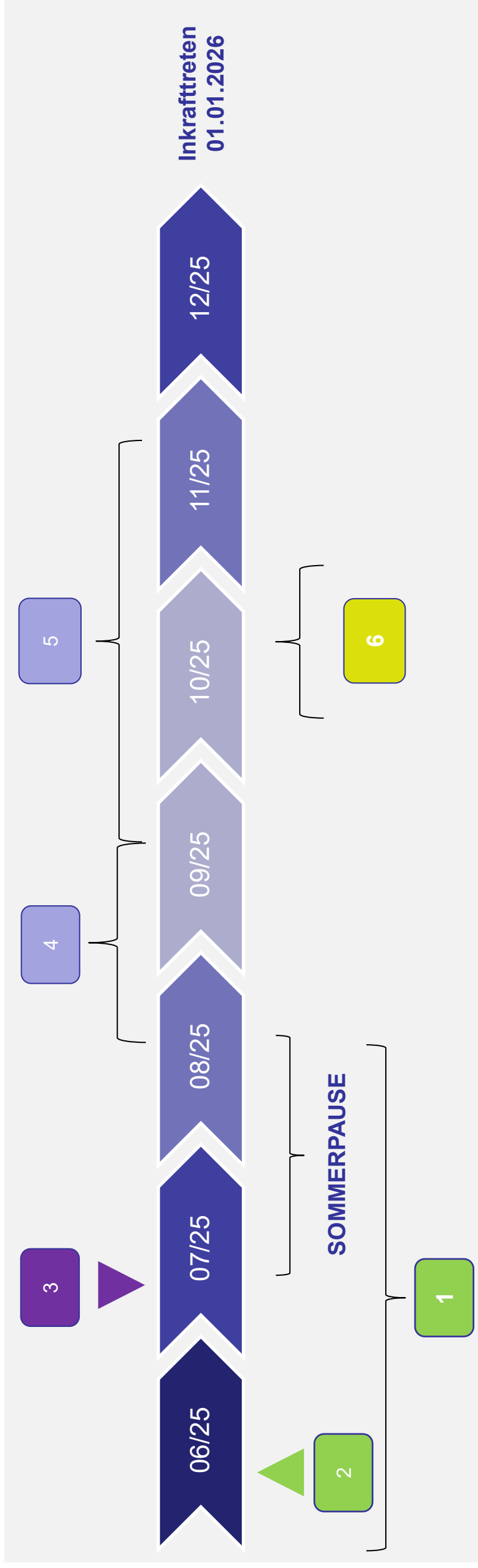
Protokollauszug der 9. Sitzung der AG Evaluierung des KFA zur Zinsdienstumlage:

„Aufgrund der bei der Prolongation vereinbarten 20-jährigen Zinsbindung, stehen die Zinsen für die gesamte Restlaufzeit fest. Da die Zinsen mittlerweile auf einem relativ geringen Niveau sind (unter 4 Mio. Euro), sollten diese zukünftig aus der KFA-Masse beglichen und auf die Erhebung der Zinsdienstumlage und dem damit verbundenen hohen Aufwand verzichtet werden.“

→ **Die Erhebung der Zinsdienstumlage (derzeit gem. § 55 HFAG) entfällt ab dem KFA 2026.
Der Zinsdienst wird künftig vorab über die Schlüsselmasse beglichen.**

7. Verschiedenes Weitere Zeitplanung

1. Erarbeitung des Referentenentwurfs
2. Befassung der Fach-KOA und KOA, Befassung und Beschlussfassung der Fraktionen
3. Sitzung des Lenkungsausschusses
4. Vorkonferenz der Staatssekretäre + Befassung und Beschlussfassung Kabinett
5. Parlamentarisches Verfahren
6. Erstellung Planungsdaten



Protokoll: Dr. Duve	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)	Erstellungsdatum: 21.06.2019
------------------------	--	---------------------------------

Top	Beschreibung	Verantwortlich
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und stellt die Tagesordnung vor. Bezüglich der Tagesordnung werden keine Einwände erhoben oder Ergänzungen vorgeschlagen.</p>	
2	<p>Bericht zur Sitzung des Lenkungsausschusses vom 13. Mai 2019</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) berichtet über die wesentlichen Ergebnisse der Lenkungsausschusssitzung. Demnach wurde in dieser Sitzung über die Einrichtung und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe beraten, das grobe Zeitfenster für die Evaluierung besprochen sowie ein weiterer Termin im Herbst 2019 ins Auge gefasst. Darüber hinaus wurde besprochen, dass im Zuge des Chefgesprächs zum KFA 2020 Ende August über die ersten Ergebnisse der ersten Arbeitsgruppensitzung berichtet werden soll.</p> <p>Hinsichtlich der Terminfindung für die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses im Oktober/November teilt Herr Kraulich mit, dass den Kommunalen Spitzenverbänden (KSpV) seitens des HMdF Terminvorschläge unterbreitet werden.</p>	HMdF
3	<p>Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge</p> <p>Herr Kraulich stellt im Überblick die sich aus dem Koalitionsvertrag ergebenden Zielsetzungen der KFA-Evaluierung vor, wonach neben Verbesserungen, die sich aus der Überprüfung des KFA ergeben können, auch Vereinfachungen anzustreben seien. Des Weiteren werden die bereits im Vorfeld der Evaluierung seitens des Landes zugesagten Themen benannt sowie Themen, die ebenfalls in die Evaluierung einbezogen werden sollen (Referenzzeiträume zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen; Regelung zur Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA).</p> <p>Die Erwartungen der KSpV an die Evaluierung werden von den anwesenden Vertretern vortragen.</p> <p>Im Zuge der sich anschließenden Erörterung weist Herr Dr. Dieter (HStT) darauf hin, dass es für die Arbeit des Städtetags wichtig sei, dass das Land sich frühzeitig zu verschiedenen Themen positioniert. Mit Blick auf die Ausführungen zur Siedlungsstruktur weist er auf die Belastungen in den Zuzugsgebieten hin, die im Kontext der Untersuchung der Siedlungsstrukturen und den Belastungen im ländlichen Raum nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.</p> <p>Herr Kraulich weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der ländliche Raum ein Schwerpunkt der Landesregierung ist und der urbane Raum dabei jedoch nicht vernachlässigt wird.</p> <p>Hinsichtlich des Themas „Grundsteuer“ bleibt aus Sicht von Herrn Kraulich zunächst abzuwarten, wie die Umsetzung konkret erfolgt und welche Anpassungsbedarfe sich daraus ergeben. Es erfolgen keine Vorfestlegungen. In gleicher Weise ist auch beim Thema „ZORa (Zentrale Orte und Raumstruktur)“ zunächst abzuwarten, in welchem Umfang sich das Wirtschaftsministerium die Ergebnisse der Expertenkommission ZORa zu eigen machen wird.</p> <p>Im Rahmen der Erörterungen wird auch die aktuelle Reform des KFA in Schleswig-Holstein kurz angesprochen. In diesem Zusammenhang wird seitens des Städtetags um Überlassung des FiFo-Gutachtens gebeten, welches durch das Land Schleswig-Holstein in Auftrag gegeben worden war. <i>[Das Gutachten ist als Anlage beigefügt.]</i></p>	HMdF

4	Zeitplanung <p>Herr Kraulich erläutert die Zeitplanung für die Evaluierung des KFA. Demnach erstreckt sich die geplante Facharbeit bis weit in das Jahr 2020 hinein. Es wird angestrebt, dass ein geändertes bzw. neues Finanzausgleichsgesetz zum 1. Januar 2022 in Kraft tritt.</p> <p>Herr Dr. Dieter bittet zur besseren Planbarkeit um eine Liste mit Terminvorschlägen für die weiteren Arbeitsgruppensitzungen. Das HMdF wird eine solche Liste bis zur nächsten AG-Sitzung erstellen.</p>	HMdF
5	Schaffung von Wohnbauflächen <p>Herr Kraulich berichtet über ein bestehendes Förderprogramm, welches beim Wirtschaftsministerium angesiedelt ist. Dieses hat ein Volumen von 35 Mio. Euro. Die Mittel stammen aus der Veräußerung des alten Polizeipräsidiums. Es könnte überlegt werden, dieses Programm auszuweiten und unter Zuführung zusätzlicher Mittel zu verfestigen.</p> <p>Hinsichtlich der finanziellen Mittel, die ggf. für Förderungen - ob außerhalb oder innerhalb des KFA - bereitgestellt werden sollen, spricht sich Herr Dr. Dieter dafür aus, dass diese Mittel aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden sollten.</p> <p>Herr Schelzke (HSGB) weist darauf hin, dass die Folgekosten viele Kommunen davon abhalten, Wohnbauflächen auszuweisen. Dies sollte bei etwaigen Förderungen ebenfalls berücksichtigt werden.</p> <p>Im Rahmen der Erörterung wird u.a. auch über alternative Gewichtungen von Einwohnern im KFA nachgedacht. Herr Graf (HMdIS) regt an, im Zuge der Einwohnergewichtung die jüngere Bevölkerung stärker zu berücksichtigen. Hierzu sei eine gemeinsame Positionierung der KSpV wünschenswert. Herr Dr. Dieter bringt den Gedanken ins Spiel, bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zur einen Hälfte die Einwohner bis 18 Jahre und zur anderen Hälfte die Gesamteinwohnerzahl zu berücksichtigen.</p> <p>Zusammenfassend wird festgehalten, dass die Schaffung von Wohnbauflächen ein aktuelles Problem darstellt und eine gewisse Eile angezeigt ist. Ein Automatismus, dass mehr zur Verfügung gestelltes Geld zu mehr Wohnbauflächen führt, wird nicht gesehen. Ein zentraler Punkt sind die Folgekosten. Es besteht seitens der KSpV keine Präferenz hinsichtlich eines Förderprogramms oder Regelungen im KFA. Aus Sicht der KSpV sollte in jedem Fall das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen.</p>	
6	Verschiedenes <p>Als nächster Termin für die Sitzung der Arbeitsgruppe wird der 17. September 2019, 10 Uhr, vereinbart.</p>	

Anlagen:

- Präsentation
- Anwesenheitsliste
- Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019
- Schreiben des Hessischen Städtetages vom 12. Juni 2019
- Schreiben des Hessischen Landkreistages vom 12. Juni 2019
- Gutachten des FiFo Köln (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein“

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)	Erstellungsdatum: 12.03.2020
--------------------	--	---------------------------------

Top	Beschreibung	Verantwortlich
1/2	<p>Begrüßung und Abnahme des Protokolls</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und stellt nach einer kurzen Vorstellungsrunde die Tagesordnung vor. Das Protokoll der Sitzung vom 17. Juni 2019 wird ohne Änderungsvorschläge abgenommen.</p>	
3	<p>Arbeitsauftrag</p> <p>Herr Kraulich stellt den sich aus dem Koalitionsvertrag ergebenden Arbeitsauftrag vor und betont, dass Vereinfachungen und Verbesserungen vorzunehmen sind. Diese erscheinen insbesondere hinsichtlich der Vorhersehbarkeit und einer möglichen Planbarkeit erforderlich zu sein.</p>	
4	<p>Zeitplan und Themenschwerpunkte</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) erläutert die Zeitplanung für die Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA), die sich hinsichtlich der ursprünglichen Planung geändert hat. Das Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes ist nun zum 01. Januar 2023 und nicht wie bislang zum 01. Januar 2022 vorgesehen.</p> <p>Die Themenschwerpunkte und damit verbundene Unterthemen der Evaluation werden vorgestellt und jeweils kurz erläutert.</p> <p>Herr Dr. Dieter (HST) hält die vom HMdF vorgeschlagene Agenda prinzipiell für tragfähig. Er schlägt darüber hinaus vor, eine Sitzung komplett für die Entwicklung im Bereich der Kindertagesstätten, insbesondere hinsichtlich der Betriebskosten, vorzusehen. In diesem Zusammenhang sind auch die Auswirkungen neuer Wohnbaugebiete (zusätzliche Einwohner und Infrastrukturkosten) im Kontext des KFA zu erörtern. Dieser Vorschlag wird auch von Herrn Dr. Rauber (HSGB) unterstützt.</p> <p>Herr Seikel (HMdF) verdeutlicht die Wichtigkeit, die Planbarkeit des KFA deutlich zu verbessern, was nicht nur für den Landeshaushalt, sondern ebenso auch für die Kommunen von Bedeutung sei. Eine bessere Planbarkeit könnte z.B. durch feste Quoten erzielt werden (z.B. Steuerverbundquote), die nicht im Widerspruch zu einem aufgabengerechten KFA stehen müssen. Herr Dr. Dieter weist darauf hin, dass sich der aktuelle KFA letztlich nach wie vor am Steuerverbund orientiere.</p>	
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Kraulich berichtet über die Arbeitsgruppe Bürokratieabbau, die sich daraus ergebende Untergruppe „Kommunale Förderprogramme“ und stellt hierzu die Themen zur Vereinfachung im Landes- und Bundesrecht bei Förderprogrammen vor. Herr Dr. Keilmann regt an, die Überprüfung der Prüfungsrechtekompetenzen des Bundesrechnungshofes und des Landesrechnungshofes bei den Punkten mit aufzunehmen, da es sich bei den aktuellen Regelungen um eine Verkomplizierung der Verfahren handelt.</p> <p>Herr Ismaier (HMWEVW) informiert über den aktuellen Stand im Bereich der Wohnbauförderung.</p> <p>Herr Dr. Rauber bittet, die Gutachten zum Grundrechtsklageverfahren der Stadt Frankfurt und der 17 weiteren Kommunen zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Als nächster Termin für die Sitzung der Arbeitsgruppe wird der 30. April 2020, 14 Uhr vereinbart.</p>	HMdF

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*
- *Gutachten zum Grundrechtsklageverfahren der Stadt Frankfurt am Main von Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld vom 2. Februar 2018*
- *Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechtsklage der Schöfferstadt Gernsheim von Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld vom 23. März 2018*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

ENTWURF

Protokoll: Lohse / Duve	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine Vorstellungsrunde.</p>
2	<p>Ziele und Zeitplanung</p> <p>Hinsichtlich des Zeitplans für die Evaluation ist ein Abschluss in der laufenden Legislaturperiode nahezu ausgeschlossen. Angestrebt wird vielmehr das Inkrafttreten des neugefassten Finanzausgleichsgesetzes zum 1.1.2025. Es bleibt abzuwarten, ob Verzögerungen auftreten, die eine Anpassung des Zeitplans erforderlich machen. Sollte dieser Umstand eintreten, wird auch zu entscheiden sein, wie mit den befristeten Festbeträgen umzugehen ist.</p> <p>Seitens des Innenministerium wird darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die Zeitplanung die Kommunen die Möglichkeit haben müssen, etwaige Veränderungen im KFA bei ihrer Haushaltsaufstellung z.B. für das Haushaltsjahr 2025 berücksichtigen zu können.</p>
3	<p>Arbeitsstrukturen</p> <p>Neben der Arbeitsgruppe und dem Lenkungsausschuss, die sich bereits in der zurückliegenden KFA-Reform bewährt hatten, wird es im Rahmen der Evaluation des KFA zusätzlich noch ein unabhängiges Expertengremium geben. Dieses Gremium wird fünf Personen umfassen und hat eine ausschließlich beratende Funktion. Über die Besetzung entscheiden die Fraktionen des Hessischen Landtags. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt steht die Besetzung noch nicht fest.</p>
4	<p>Themenschwerpunkte</p> <p>Durch die Vorstellung der Themen wird ein Überblick über die anstehenden Sachverhalte gegeben, die im Rahmen der Evaluation näher betrachtet werden sollen. Dabei wird auch bereits ein möglicher Zeitplan für die Befassung mit den einzelnen Themen vorgestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass weitere Themen hinzukommen können bzw. zeitliche Verschiebungen von Themen möglich sind.</p> <p>Seitens des Innenministeriums wird angeregt, auch die Kreisumlage und die Schulumlage in die Themenliste aufzunehmen (z.B. zum Termin im Januar/Februar 2023).</p>
5	<p>Gemeindefinanzbericht</p> <p>Anhand einer Grobstruktur wird dargestellt, welche inhaltliche Schwerpunkte im Gemeindefinanzbericht vorgesehen sind. Da es sich um einen Bericht des Landes handelt, wird der Bericht nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden (KSpV) abgestimmt. Gleichwohl ist vorgesehen, den Bericht mit den KSpV zu erörtern.</p>
6	<p>Ausblick auf den Haushaltsplanentwurf 2023/2024</p> <p>Seitens der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums wird berichtet, dass möglicherweise noch zusätzliche Mittel vom Bund für den ÖPNV im Jahr 2022 in Höhe von rd. 120 Mio. Euro kommen könnten; Hintergrund ist die Einführung des „9 Euro-Tickets“.</p> <p>Weiterhin wird berichtet, dass aktuell hinsichtlich der vom Bund zugesagten 2 Mrd. Euro für die Länder und Kommunen zur Bewältigung der finanziellen Mehrbelastungen durch ukrainische Geflüchtete die Verteilung auf die Länder und die Kriterien für die Verteilung innerhalb des Landes erörtert werden müssen.</p>
7	<p>Verschiedenes</p> <p>Die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe findet am 8. Juni 2022 um 10 Uhr im HMdF statt. Zur nächsten Sitzung wird vom Finanzministerium eine Übersicht mit konkreten Terminen (Vorschläge) für die AG-Sitzungen im Jahr 2022 erstellt.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Lohse / Duve	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine Vorstellungsrunde.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. April 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Entwicklung der Landesfinanzen</p> <p>Mit Blick auf die Präsentation der Entwicklung der Landes- und insbesondere der Kommunalfinanzen weist Herr Kraulich darauf hin, dass es sich dabei ausschließlich um die Sichtweise des Landes handelt.</p> <p>Herr Hofmann (HMdF) stellt darauf hin auf Basis ausgewählter Finanzdaten die Entwicklung der Landesfinanzen vor und verbindet dies – auch im Lichte der aktuellen Steuerschätzung – mit einem Ausblick auf die kommenden Jahre. Er weist dabei insbesondere auf die erheblichen – sich abzeichnenden – Mehrbedarfe und weitere Risiken für den Landeshaushalt hin.</p>
4	<p>Entwicklung der Kommunalfinanzen inkl. KFA</p> <p>Die Kommunalfinanzen und deren Entwicklung insbesondere ab dem Jahr 2015 werden von Herrn Duve (HMdF) vorgestellt. Dabei erfolgen – teilweise nach kommunalen Gruppen differenzierte - Ausführungen zu den Finanzierungssalden, Realsteuerhebesätzen, Produktbereichen, Schuldenständen sowie zum KFA. Als Ergebnis lässt sich anhand der Auswertungen festhalten, dass – trotz der zu bewältigenden Krisen – zurückblickend eine insgesamt solide Finanzsituation feststellbar ist.</p> <p>Seitens des Städtetags erfolgt die Einschätzung, dass die aktuellen Krisen, die nicht einzuschätzende Entwicklung der Inflation, aber auch aktuelle (bundes)politische Maßnahmen ebenso Risiken für die Kommunalfinanzen bergen.</p>
5	<p>Vergabe von Gutachten im Rahmen der Evaluation</p> <p>In der Arbeitsgruppe wird die Vergabe von Gutachten besprochen. Dabei wird die Einbindung eines Gutachters vom HSGB eher kritisch gesehen. Seitens des Städtetags wird darauf hingewiesen, dass eine etwaige Gutachtertätigkeit auch erhebliche zusätzliche Kommunikationsbedarfe verursacht. Darüber hinaus wird die Abarbeitung von Einzelthemen anstelle einer Gesamtbegutachtung kritisch gesehen.</p> <p>Abschließend erfolgt ein Gedankenaustausch hinsichtlich möglicher finanzwissenschaftlicher Gutachter.</p> <p>Die Vergabe eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens erst zu Ende der Evaluation wird seitens des Städtetages kritisch gesehen.</p>
6	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Kraulich informiert die Kommunalen Spitzenverbände über bevorstehende Termine:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorbereitungsgespräch zum Chefgespräch (mit dem Staatssekretär): 24. Juni 2022, 12.00 Uhr im Finanzministerium (Themen u.a: ÖPNV, Ganztagsbetreuung, Flüchtlinge (Ukraine), Krankenhäuser, Revision KFA 2024) 2. Chefgespräch zum KFA (mit dem Finanzminister): 5. Juli 2022, 16-19 Uhr im Finanzministerium <p>Die Einladungen zu den beiden Terminen erfolgen über die jeweiligen Vorzimmer.</p> <p>Die nächste AG-Sitzung wird am 21. Juli 2022, 10-12 Uhr im Finanzministerium stattfinden. Der Städtetag bittet, dann auch eine Terminplanung für das gesamte Jahr 2022 vorzulegen.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*
- *Protokoll (final) der Sitzung vom 21. April 2022*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Lohse / Duve	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 8. Juni 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Statistik</p> <p>Im Ergebnis der Erörterung wird festgehalten, dass sich die Datenqualität in den zurückliegenden Jahren weiter verbessert hat. Mit Blick auf die kommende doppelte Statistik (erstes Berichtsjahr: 2025) und ihre Einbeziehung in den KFA (vertikale Bedarfsermittlung) wird seitens der KSpV der potenzielle Umstellungsaufwand angesprochen. Wenn eine belastbare doppelte Statistik vorliegt, wird zu gegebener Zeit zu entscheiden sein, wie diese in die Berechnungen im KFA einbezogen werden kann.</p> <p>Seitens des HSL wird die Erstellung eines Kontenbuchs sowie die Bestimmung einer Sammelstelle für kommunale Haushaltspläne vorgeschlagen. Diese Vorschläge werden in der nächsten Sitzung mit der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) besprochen.</p>
4	<p>Aufgabenkatalog</p> <p>Eine Fortführung der jährlichen Aktualisierung des Aufgabenkatalogs wird nicht in Frage gestellt. Den KSpV wurde angeboten, ihren Teil der Überprüfungen nicht jährlich, sondern mit einem längeren zeitlichen Abstand (3/5 Jahre) durchzuführen. Grundsätzlich wird der Mehrwert des Aufgabenkatalogs insbesondere im Kontext der Evaluation bei der Aktualisierung der Pflichtigkeitsklassifikationen gesehen, da der Katalog u.a. auch eine Zuordnung der Pflichtaufgaben zu Produktbereichen und Produktgruppen beinhaltet.</p>
5	<p>Pflichtigkeitsklassifikationen</p> <p>Der Anteil der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben an den Ein- und Auszahlungen in den Produktbereichen war im Zuge der KFA-Reform (2013-2015) durch die Regierungspräsidien in Form einer qualifizierten Schätzung ermittelt worden. Das HMdF schlägt eine Aktualisierung dieser Quoten durch die Regierungspräsidien vor. Die Ergebnisse werden anschließend in der AG KFA erörtert.</p> <p>Seitens des HSGB wird die Bitte eingebracht, bei der Aktualisierung zu prüfen, inwieweit auch Öffentliche Einrichtungen (z.B. Dorfgemeinschaftshäuser) als Pflichtaufgabe oder freiwillige Aufgabe einzuordnen sind.</p>
6	<p>Verschiedenes</p> <p>Seitens HMdF wurde darüber informiert, dass Herr Staatsminister Boddenberg in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Juli über die Besetzung des Expertengremiums für die Begleitung der KFA-Evaluation berichtet hat. Demnach werden dem Gremium die folgenden Personen angehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wolfram Dette, Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar a.D. - Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser, Präsident des Hessischen Rechnungshofs a.D. (Vorsitz) - Bertram Hilgen, Oberbürgermeister der Stadt Kassel a.D. - Brigitte Kram, Bürgermeisterin der Gemeinde Ebersburg (Rhön) bis 30.9.2022

- Karin Schnick, Erste Stadträtin der Stadt Hattersheim a.D.

Die nächste AG-Sitzung wird am 20. September 2022, 10-12 Uhr, im HMdF stattfinden.

[Hinweis: Die Terminvorschläge für die im Jahr 2022 noch anstehenden Sitzungen der AG KFA wurden im Nachgang der Sitzung in Absprache mit den KSpV noch einmal angepasst. Die neuen Termine wurden auch in der Präsentation entsprechend aktualisiert.]

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*
- *Protokoll (final) der Sitzung vom 8. Juni 2022*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Auf Bitten des Hessischen Städtetags (HStT) wird vereinbart, unter dem TOP 5 über das laufende Verfahren zur Überarbeitung der Quoten für die Pflichtigkeitsklassifikationen zu sprechen.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 21. Juli 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Schreiben des HSGB vom 8. September 2022 zur Evaluation des KFA</p> <p>Seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes HSGB wird ein Überblick über den wesentlichen Inhalt des Schreibens gegeben.</p>
4	<p>Vertikale Bedarfsermittlung</p> <p>Schwerpunkt der Sitzung ist das Bedarfsmodell (2016-2020), welches sich vom dem Steuerverbundmodell (bis 2015) und dem Festbetragsmodell (2021-2024) durch eine deutlich höhere Komplexität, erschwerte Nachvollziehbarkeit für Außenstehende und eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit deutlich unterscheidet. Dieser Vorabbezug wird von den Anwesenden geteilt. Um eine sachgerechte Bewertung des Bedarfsmodells zu ermöglichen, soll zunächst in der aktuellen Sitzung eine Bestandsaufnahme erfolgen, bei der die Rechenschritte und deren Wirkungen auch unter Einbeziehung von Rechenergebnissen und Auswertungen erläutert werden.</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) stellt anhand einer Präsentation die einzelnen Rechenschritte des Bedarfsmodells vor. Unter dem Punkt „Angemessenheitsprüfung“, bei dem u.a. auch die Schulumlage thematisiert wird, stellt Herr Graf (HMdIS) in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Erforderlichkeit einer Schulumlage in Frage. Diese Frage sollte zu einem späteren Zeitpunkt gesondert diskutiert werden.</p> <p>Aufgrund des hohen Umfangs der zu erörternden Sachverhalte wird aus zeitlichen Gründen die Fortführung der Erörterung auf eine zusätzlichen Sitzung der AG KFA vertagt.</p>
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Hinsichtlich der Nachfragen seitens des Hessischen Städtetages weist Herr Kraulich darauf hin, dass die interne Leistungsverrechnung, die Berücksichtigung des „Konzerns Stadt“ und die Erbringung von sozialen Leistungen durch private Organisationen im Rahmen des Bedarfsmodells keine Rolle spielen, da diese Vorgänge in der Jahresrechnungsstatistik nicht abgebildet sind. Gebührenrechnungen sind dem Produktbereich zuzuordnen, in dem sie entstehen.</p> <p>Im Rahmen der 5. AG Sitzung wurde eine Aktualisierung der Quoten zur Pflichtigkeitsklassifikation vorgeschlagen. Die hieraus resultierenden Abfragen bei den Kommunen hat für Irritationen gesorgt und Diskussionsbedarf ausgelöst. Das Thema soll bis zur weiteren Klärung zunächst ausgesetzt werden.</p> <p>Die nächste AG-Sitzung (zusätzlicher Termin!) wird am 19. Oktober 2022 um 10 Uhr im HMdF stattfinden.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*
- *Protokoll (final) der Sitzung vom 21. Juli 2022*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine kurze Vorstellungsrunde.</p>
2	<p>Statement des Vorsitzenden des Unabhängigen Expertengremiums</p> <p>Herr Prof. Eibelshäuser berichtet von der 1. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums am 7. Oktober 2022. Dabei geht er auch auf die Aufgaben des Gremiums ein, wonach das Gremium nicht nur bei strittigen Punkten zwischen Land und kommunaler Ebene vermitteln, sondern ebenso auch Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Praxis in den Evaluationsprozess einbringen soll. Herr Prof. Eibelshäuser sieht in den Urteilen des Staatsgerichtshofs aus 2013 und 2019 die „Leitplanken“, innerhalb derer sich eine Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs bewegen sollte. Mit Blick auf die bislang sehr komplex ausgestaltete Bedarfsermittlung spricht er sich zugunsten einer stärkeren Vereinfachung für eine modifizierte Bedarfsermittlung aus, die auf eine stärkere Typisierung abstellt. Darüber hinaus spricht er sich dafür aus, den Anteil der Schlüsselmasse zulasten der Besonderen Finanzausweisungen zu erhöhen.</p>
3	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 20. September 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
4	<p>Vertikale Bedarfsermittlung</p> <p>In Fortführung zur 6. AG-Sitzung stellt Herr Dr. Duve (HMdF) weitere Rechenschritte und Ergebnisse des Bedarfsmodells vor.</p> <p>Von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände und des HSL wird angeregt, den Hochrechnungsfaktor zur Hochrechnung der angemessenen Defizite auf das Ausgleichsjahr anhand von Ist-Werten zu überprüfen. Herr Dr. Dieter (HST) wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob die Möglichkeit besteht, für die Bedarfsermittlung ggf. aktuellere Daten zu verwenden. Vor dem Hintergrund der Einführung der Doppik in den kommunalen Haushalten ab dem Jahr 2025 könnte man im Rahmen der KFA-Evaluation bereits die Umstellung auf eine doppische Datenbasis in Erwägung ziehen. Hierbei ist insbesondere die technische Umsetzung einer entsprechenden Datenlieferung durch die Kommunen zu bedenken. Herr Hardt (HMdIS) regt an, für die Berechnungen zur Bedarfsermittlung zunächst auf die (doppischen) Daten der Kommunaldatenbank zurückzugreifen.</p> <p>Herr Dr. Dieter merkt an, dass die im HFAG geregelte Bedarfsermittlung bisher in der Praxis lediglich bei der Verteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen kommunalen Gruppen eine Rolle spielt. Für die Gesamthöhe des KFA-Volumen war diese Berechnung i.d.R. unerheblich und stellt damit eher eine Kontrollrechnung dar, ob die im Gesetz normierte Mindestausstattung gewährleistet wird. Die Vertreter des Finanzministeriums schließen sich dieser Auffassung an.</p> <p>Bei der Berücksichtigung von Sonderbedarfen ist zu überprüfen, ob die bestehenden Sonderbedarfe weiterhin Berechtigung haben und ob darüber hinaus zusätzliche Sonderbedarfe bestehen. Hierbei sind auch die Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung zum Siedlungsindex und Sozialindex zu berücksichtigen, die Herr Dr. Gnädinger (ÜPKK) in der kommenden AG-Sitzung vorstellen wird. Herr Dr. Dieter verdeutlicht, dass eine entsprechende Berücksichtigung im KFA nicht die erstrebte Vereinfachung, sondern eher eine Verkomplizierung bewirken würde.</p>

	<p>Herr Kraulich (HMdF) informiert, dass derzeit eine Vorabprüfung zum möglichen Bestehen eines Sonderbedarfes für Kinder, insbesondere U6 - Kinder, erfolgt. Herr Dr. Dieter spricht die Möglichkeit an, die eine Hälfte der Schlüsselmasse wie bisher nach den Einwohnerzahlen zu verteilen und zur Verteilung der zweiten Hälfte die Anzahl der Kinder zu berücksichtigen.</p>
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Riedel (HMdF) informiert darüber, dass weitere Vorschläge zur Verteilung der 37,4 Mio. Euro Bundesmittel (KdU für Ukraine-Flüchtlinge) vorliegen. Die entsprechenden Schreiben sind dem Protokoll beigefügt. Das Thema wird für die folgende Sitzung vorgesehen, sofern bis dahin keine einvernehmliche Lösung gefunden wurde.</p> <p>Herr Groth (HMdF) berichtet über den aktuellen Stand der Aufgabenliste. Demnach wird diese im Moment noch überarbeitet. Die Liste wird sodann den Kommunalen Spitzenverbänden zur weiteren Bearbeitung übersandt.</p> <p>Die nächste AG-Sitzung wird am 17. November 2022 um 10 Uhr im HMdF stattfinden; diese Sitzung wird als ganztägige Sitzung (bis zu 15.00 Uhr) vorgesehen.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*
- *Protokoll (final) der Sitzung vom 20. September 2022*
- *Schreiben HSGB Verteilung des Umsatzsteueranteils in Höhe von 37,4 Mio. Euro*
- *E-Mail HLT zur Verteilung der 37,4 Mio. Bundesmittel „Flüchtlinge Ukraine“*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 19. Oktober 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche. Herr Dr. Dieter (HST) stellt klar, dass es sich bei den von ihm getätigten Aussagen um seine persönliche Meinung und nicht um eine abgestimmte Auffassung seines Verbandes handelt.</p>
3	<p>Ergänzungsansätze im HFAG</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) gibt einen Überblick über die Entwicklung der Ergänzungsansätze im HFAG seit 2016.</p>
4	<p>Landesentwicklungsplan 2020 (Schwerpunkte: Ländlicher Raum und Mittelzentren)</p> <p>Herr Ismaier (HMWEVW) stellt den Landesentwicklungsplan (LEP) vor. Frau Krökel (HMWEVW) stellt die Auswirkungen des LEP auf den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) dar. Es wird verdeutlicht, dass im KFA alle Mittelzentren gleich behandelt werden und somit die Differenzierung der Mittelzentren im LEP keinerlei Auswirkungen auf den KFA hat. Gleiches gilt für die Differenzierungen des LEP zum Strukturraum „Ländlichen Raum“.</p>
5	<p>Siedlungsindex und Sozialindex</p> <p>Herr Dr. Keilmann (ÜPKK) stellt den Siedlungs- und Sozialindex vor. Es wird angeregt, den Abgleich zwischen der sich aus dem LEP ergebenden Förderung des Ländlichen Raums und der mit Hilfe des Siedlungsindex ermittelten Siedlungsstruktur (Folie 6 der Präsentation „Der Siedlungs- und der Sozialindex“) auf Basis des LEP 2020 zu aktualisieren, um einen Überblick zu erhalten, inwieweit hier noch Unterschiede vorliegen. Auf Rückfrage weist Herr Dr. Keilmann darauf hin, dass er einen Ergänzungsansatz auf Basis der Siedlungsstruktur gegenüber einem Ergänzungsansatz Ländlicher Raum favorisieren würde. Letztlich gehe es jedoch um das Ergebnis. Dieses besteht in einer sachgerechten Zuordnung der Kommunen zum Ländlichen Raum und eine damit einhergehende Partizipation am entsprechenden Ergänzungsansatz im KFA.</p> <p>Im Rahmen der Erörterung des Sozialindex zeigt sich, dass dieser geeignet erscheint, in die Evaluation des bisherigen Ergänzungsansatzes „Soziallastenansatz“ einzufließen.</p> <p>Herr Dr. Dieter wies darauf hin, dass es für den Fall der horizontalen Berücksichtigung des Siedlungs- und Sozialindex wichtig sei, dass diese Ergebnisse auch in die vertikale Betrachtung mit einfließen.</p>
6	<p>Vertikale Bedarfsermittlung (Fortführung der Erörterungen vom 19. Oktober 2022)</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) stellt die weiteren Rechenschritte und Ergebnisse des Bedarfsmodells vor.</p> <p>Aus Sicht von Dr. Dieter zeigt sich, dass das Bedarfsmodell mit einem erheblichen Aufwand und zahlreichen Detailregelungen verbunden ist. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass die ermittelte angemessene Finanzausstattung zu niedrig sei. Es sei zudem die Frage zu stellen, ob man mit der Bedarfsermittlung eine Wirkung erzielt, die den Aufwand</p>

	rechtfertigt. Herr Dr. Dieter regt an, die Ableitung von Teilschlüsselmassen anhand anderer geeigneter Kriterien in die vorgesehene Gutachtertätigkeit einzubeziehen.
7	Verschiedenes Herr Klumpp (HMdF) schlägt vor, die 37,4 Mio. Euro Bundesmittel (KdU für Ukraine-Flüchtlinge) nach den Einwohnerzahlen zu verteilen, da sich bislang auf keinen gemeinsamen Verteilungsschlüssel geeinigt werden konnte und die Auszahlung noch im Kalenderjahr 2022 erfolgen soll. Herr Staatssekretär Dr. Worms wird die Kommunalen Spitzenverbände hierzu zeitnah zu einem Gespräch einladen. Herr Kraulich berichtet, dass derzeit die Vergabe eines Auftrags für die Begleitung der Evaluation durch einen finanzwissenschaftlichen Gutachter in Arbeit ist und hierzu eine entsprechende Themenliste erstellt wird. Die nächste AG-Sitzung wird am 19. Januar 2023 um 10 Uhr im HMdF stattfinden.

Anlagen:

- *Präsentation 8. Sitzung AG KFA am 17. November 2022*
- *Präsentation 6. + 7. Sitzung der AG KFA am 20. September + 19. Oktober 2022*
- *Präsentation „Landesentwicklungsplan Hessen 2020“*
- *Präsentation „Der Siedlungs- und der Sozialindex“*
- *Anwesenheitsliste 8. Sitzung AG KFA am 17. November 2022*
- *Protokoll (final) 7. Sitzung AG KFA am 19. Oktober 2022*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 17. November 2022</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Umlagen im Kommunalen Finanzausgleich</p> <p>Frau Dr. Kümpel, Herr Dr. Duve und Herr Groth (alle HMdF) geben einen Überblick über die Umlagen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Gewerbesteuerumlage</u> Hierzu sind keine Änderungen möglich (Bundesrecht!) und geplant. 2. <u>Heimatumlage</u> Das kassenstatistische Ergebnis der Heimatumlage übersteigt den Haushaltsansatz für 2022. Für die Restmittel wurde eine zweckgebundene Rücklage gebildet. Herr Dr. Dieter (HST) fragt, inwieweit die Bereitschaft besteht, das Programm „Starke Heimat Hessen“ zu modifizieren. Herr Dr. Rauber (HSGB) verdeutlicht, dass es hierfür mit dem Hebesatz und der Mittelverwendung zwei mögliche Stellschrauben gibt. Herr Kraulich weist darauf hin, dass auf Fachebene eine Ausweitung der Programmteile und somit der zweckgebundenen Mittel derzeit nicht geplant ist. 3. <u>Solidaritätsumlage</u> Hier besteht die Möglichkeit, eine Zahlungspflicht erst nach mehrmaliger bzw. dauerhafter Abundanz entstehen zu lassen. Weiterhin könnte man den Tarif anpassen. Dies muss im Rahmen der weiteren Evaluation diskutiert und entschieden werden. 4. <u>Kreis und Schulumlage</u> Herr Dr. Rauber weist darauf hin, dass die Diskrepanz zwischen den Fristen zur Anpassung des Kreisumlagehebesatzes und der Realsteuerhebesätze während des laufenden Haushaltsjahres behoben werden sollte. Während die Realsteuerhebesätze bis zum 30.06. angepasst werden können, können die Kreise den Umlagesatz der Kreisumlage noch bis zum 31.08. anpassen, sodass durchaus die Möglichkeit besteht, dass die Städte und Gemeinden auf eine Erhöhung der Kreisumlage im laufenden Haushaltsjahr nicht mehr reagieren können. <p>Herr Dr. Dieter wirft die Frage auf, ob man Kriterien schaffen könne, um die Höhe der Kreisumlagehebesätze zu deckeln. Weiterhin weist er daraufhin, dass die Höhe der Kreisumlage im Rahmen der Haushaltsaufstellungen bis zum 1.12. bereits feststehen müssten. Herr Kraulich verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass die Deckelung der Hebesätze in früheren Jahren zu Kassenkrediten bei den Kreisen geführt haben. Man sollte allenfalls über eine Limitierung des Aufkommens und nicht der Hebesätze nachdenken. Herr Dr. Dieter weist daraufhin, dass für die weitere Evaluation in diesem Punkt die Information hilfreich wäre, wie häufig die Kreise die Kreisumlagehebesätze in den vergangenen Jahren zu hoch angesetzt haben und wie oft (und aus welchen Gründen) die Hebesätze nachträglich erhöht wurden.</p>

	<p>Herr Dr. Keilmann (ÜPKK) verdeutlicht, dass das Verfahren zur Ermittlung bzw. Erhöhung der Kreisumlagehebesätze für die kreisangehörigen Gemeinden transparenter und kommunikativer gestaltet werden sollte. In diesem Zusammenhang verweist er auf die 228. Vergleichende Prüfung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK).</p> <p>Zusammenfassend besteht bei der Kreisumlage Evaluationsbedarf insbesondere bei den Fristen zur Erhöhung der Kreisumlage- und Realsteuerhebesätze, der Fragestellung einer möglichen Begrenzung des Aufkommens und einer transparenteren Gestaltung des Verfahrens im Allgemeinen.</p> <p>5. <u>Krankenhausumlage</u> Der Umlagehebesatz für die Krankenhausumlage wird derzeit auf zwei Nachkommastellen gerundet. Um die Differenz zwischen veranschlagter und errechneter Krankenhausumlage zu verringern, sollte die Rundung des Umlagehebesatzes zukünftig auf drei Nachkommastellen erfolgen. Um die Ermittlung der Höhe der Krankenhausumlage nachvollziehen zu können, sollte die für diese Zwecke durch die Hessenagentur erstellte Tabelle der jeweiligen Investitionsbedarfe zur Verfügung gestellt und bei Bedarf durch die Hessenagentur oder das Sozialministerium erläutert werden.</p> <p>6. <u>Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes (LWV) Hessen</u> Der LWV erhält vorab aus dem KFA eine Zuweisung, die jährlich um 5 Mio. Euro steigt. Hier bleibt zu entscheiden, ob diese Zuweisung weiterhin vorab der KFA-Masse entnommen werden sollte.</p> <p>7. <u>Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain</u> Hierzu sind derzeit keine Änderungen geplant.</p> <p>8. <u>Zinsdienstumlage</u> Aufgrund der bei der Prolongation vereinbarten 20-jährigen Zinsbindung, stehen die Zinsen für die gesamte Restlaufzeit fest. Da die Zinsen mittlerweile auf einem relativ geringen Niveau sind (unter 4 Mio. Euro), sollten diese zukünftig aus der KFA-Masse beglichen und auf die Erhebung der Zinsdienstumlage und dem damit verbundenen hohen Aufwand verzichtet werden.</p>
<p>4</p>	<p>Kommunale Schwimmsportstätten</p> <p>Im Rahmen einer möglichen Förderung der kommunalen Schwimmsportstätten im Rahmen des KFA ergeben sich Fragestellungen hinsichtlich eines möglichen Verteilungsmechanismus, der Höhe einer erforderlichen Förderung, der Umsetzbarkeit einer solchen Förderung sowie der Abgrenzung zu anderen öffentlichen Einrichtungen mit ggf. überörtlicher Bedeutung.</p> <p>Herr Dr. Keilmann verdeutlicht, dass eine Förderung von Schwimmunterricht durchaus sinnvoll ist, eine solche Förderung über den KFA jedoch dessen Komplexität noch weiter erhöhen würde und somit eine interkommunale Lösung zielführender sei. In diesem Zusammenhang verweist er auf die 221. Vergleichende Prüfung der ÜPKK.</p> <p>Herr Kraulich schlägt eine Sondersitzung (online) mit den Kommunalen Spitzenverbänden vor, an der neben dem Finanzministerium und der Kommunalabteilung des HMdIS auch Vertreter der Sportabteilung des HMdIS sowie Vertreter des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein teilnehmen sollten. Damit wird das Ziel verfolgt, sich gemeinsam einen Überblick über die einschlägige Regelung im Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein zu den Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten zu verschaffen.</p>

7	Verschiedenes Der Termin der Sondersitzung wird im Nachgang zur Sitzung abgestimmt und bekanntgegeben. In der Sondersitzung wird auch der nächste Termin für die Arbeitsgruppe KFA (8. März 2023?) festgelegt.
----------	--

Anlagen:

- *Präsentation 9. Sitzung AG KFA am 30. Januar 2023*
- *Anwesenheitsliste 9. Sitzung AG KFA am 30. Januar 2023*
- *Protokoll (final) 8. Sitzung AG KFA am 17. November 2022*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und stellt kurz die Teilnehmer vor.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 30. Januar 2023</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Krankenhausumlage (Rechtsgrundlage und Ermittlung)</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) stellt die Rechtsgrundlagen zur Krankenhausumlage und die entsprechende Ermittlung beispielhaft für das Haushaltsjahr 2022 vor.</p> <p>Herr Gruno (HMSI) gibt einen Überblick über die Berechnungsmethode der Pauschalförderung der hessischen Plankrankenhäuser. Es handelt sich hierbei um ein komplexes Verfahren, anhand dessen die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf Grundlage von gewichteten Behandlungsfällen auf die Krankenhäuser verteilt werden.</p> <p>Herr Gruno informiert darüber, dass Hessen im bundesweiten Vergleich der Investitionsförderungen der Krankenhäuser sehr gut abschneidet. Die Auswertungen zur Investitionsförderung (bis einschließlich 2020) ist diesem Protokoll als Anlage beigefügt. Die ausführliche Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern steht auf der Seite der deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG) bereit (https://www.dkgev.de/themen/finanzierung-leistungskataloge/investitionsfinanzierung/investitionsfoerderung-der-krankenhaeuser/).</p> <p>Aufgrund des bundesweiten Vergleiches formuliert Frau Rauscher (HSGB) die Frage, wie andere Länder die Finanzierung der Krankenhäuser mit weniger Mitteln ermöglichen und ob Hessen in der Summe ggf. sogar zu viele Mittel zur Verfügung stellt. Herr Gruno erläutert, dass die investive Krankenhausförderung in Hessen auskömmlicher ist als in den anderen Bundesländern, und stellt zugleich klar, dass Hessen nicht zu viele Investitionsfördermittel bereitstellt. Herr Dr. Dieter (HST) stellt die These auf, dass in Hessen die Förderung weit mehr aus kommunalen Mitteln erfolgt als in anderen Bundesländern.</p> <p>Im weiteren Verlauf der Evaluation könnte hier ein Blick über die Landesgrenzen hinaus hilfreich sein, um im Ergebnis eine strukturelle und systematische Überprüfung im Bereich der Krankenhausfinanzierung zu erreichen.</p>
4	<p>Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) berichtet über die am 23. Februar 2023 stattgefundene Sondersitzung zum Thema „Schwimmsportstätten“. Hervorzuhaben ist dabei unter anderem, dass den relativ geringen Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten in Schleswig-Holstein ein bürokratisch sehr aufwendiges Verfahren gegenübersteht.</p> <p>Herr Kraulich weist darauf hin, dass bei einer möglichen Zuweisung für kommunale Schwimmsportstätten beachtet werden muss, dass Mittelzentren aufgrund ihrer Mitversorgungsfunktion durch eine höhere Einwohnergewichtung bereits mehr Mittel aus dem KFA erhalten. Eine entsprechende Zuweisung dürfte somit nur für Grundzentren relevant sein. Das HMdIS wird hierzu eine Übersicht erstellen, welche und wie viele Grundzentren ein Hallenbad haben.</p>

	<p>Das Ziel der Evaluation, den KFA nicht weiter zu verkomplizieren, sollte bei der weiteren Diskussion beachtet werden. Eine Zuweisung für kommunale Schwimmsportstätten birgt die Gefahr von Folgediskussionen über vergleichbare Zuweisungen für andere Einrichtungen mit Mitversorgungsfunktion (z.B. Sporthallen, Musikschulen o.ä.).</p> <p>Herr Rühl (HLT) weist darauf hin, dass die größte Herausforderung im Bereich der kommunalen Schwimmsportstätten dann besteht, wenn die entsprechenden Bäder zur Sanierung anstehen und man somit ggf. eher über eine weitere Förderung im Investitionsbereich nachdenken sollte.</p>
5	Nivellierungshebesätze Der Tagesordnungspunkt wird aus Zeitgründen auf eine der folgenden AG-Sitzungen verschoben.
6	Interkommunale Gewerbegebiete Herr Dr. Duve gibt einen Überblick über interkommunale Gewerbegebiete und deren Berücksichtigung im KFA und formuliert die Frage, ob die bestehende Regelung auch im Hinblick auf geringe Fallzahl und die insgesamt eher überschaubare Wirkung fortgeführt werden sollte. Frau Rauscher und Herr Dr. Dieter sehen eine mögliche Abschaffung insbesondere aufgrund der im Vertrauen auf die bestehende gesetzliche Regelung abgeschlossenen Verträge der betroffenen Kommunen kritisch. Herr Kraulich bietet an, die Kommunen bei einer möglichen Abschaffung über die bisherige Wirkung dieser Regelung zu informieren, sodass die Verträge auf dieser Grundlage angepasst werden können und ein angemessener Ausgleich zwischen den betroffenen Kommunen außerhalb des KFA erfolgen kann.
7	Gebietsänderungen Der Tagesordnungspunkt wird aus Zeitgründen auf eine der folgenden AG-Sitzungen verschoben.
8	Referenzzeiträume (horizontale Verteilung) Der Tagesordnungspunkt wird aus Zeitgründen auf eine der folgenden AG-Sitzungen verschoben.
9	Verschiedenes Frau Dr. Lohse (HMdF) berichtet über das laufende Vergabeverfahren zur Begleitung der Evaluation durch einen finanzwissenschaftlichen Gutachter und informiert, dass von den fünf potentiellen Auftragnehmern (Prof. Dr. Junkernheinrich – TU Kaiserslautern, Prof. Dr. Scherf – Justus-Liebig-Universität Gießen, Prof. Dr. Lenk – Uni Leipzig, Prof. Dr. Döring – Hochschule Darmstadt, Dr. Thöne – FiFo Uni Köln) lediglich Herr Prof. Dr. Lenk ein entsprechendes Angebot eingereicht hat. Die nächste AG-Sitzung wird am 2. Mai 2023 um 10 Uhr im HMdF stattfinden.

Anlagen:

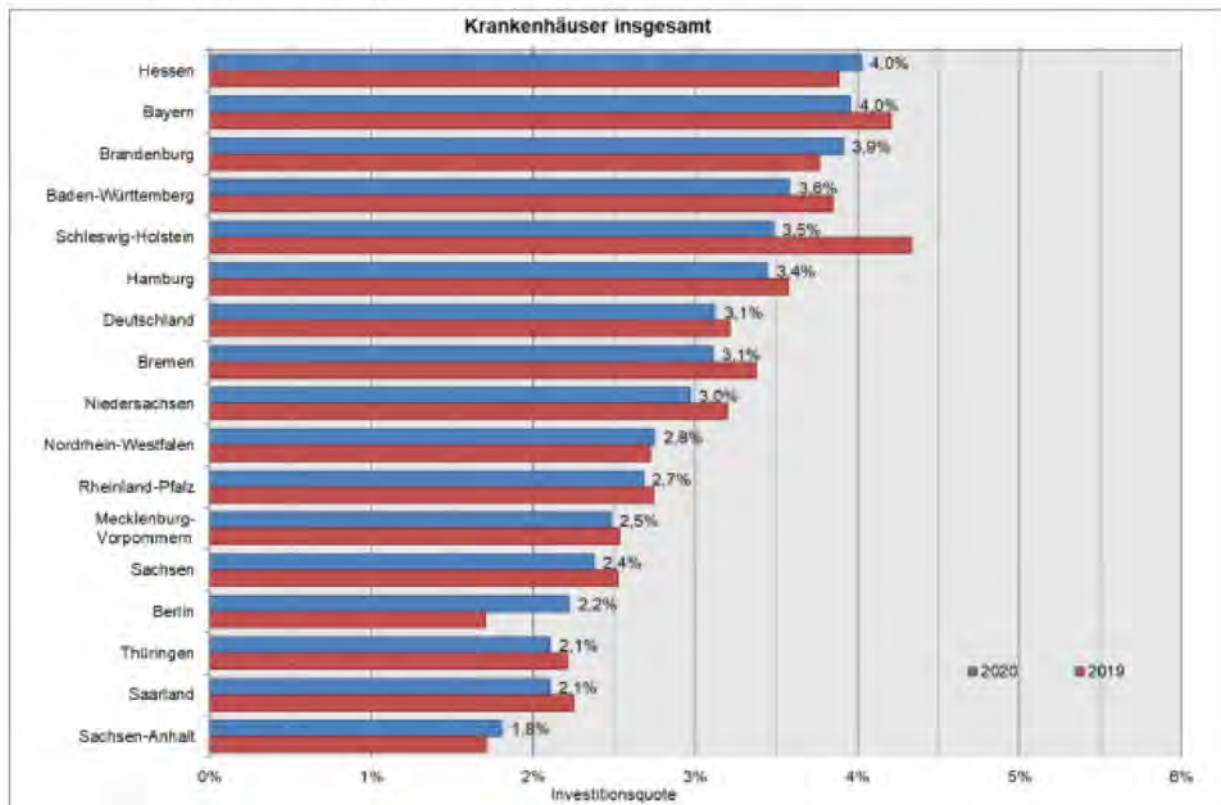
- Präsentation 10. Sitzung AG KFA am 8. März 2023
- Anwesenheitsliste 10. Sitzung AG KFA am 8. März 2023
- Protokoll (final) 9. Sitzung AG KFA am 30. Januar 2023
- DKG – Bestandaufnahme KH-Planung und Investitionsfinanzierung 2022

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Abbildung 4.6: Krankenhaus-Investitionsquote³⁸ differenziert nach Bundesländern für die Jahre 2019 und 2020



Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

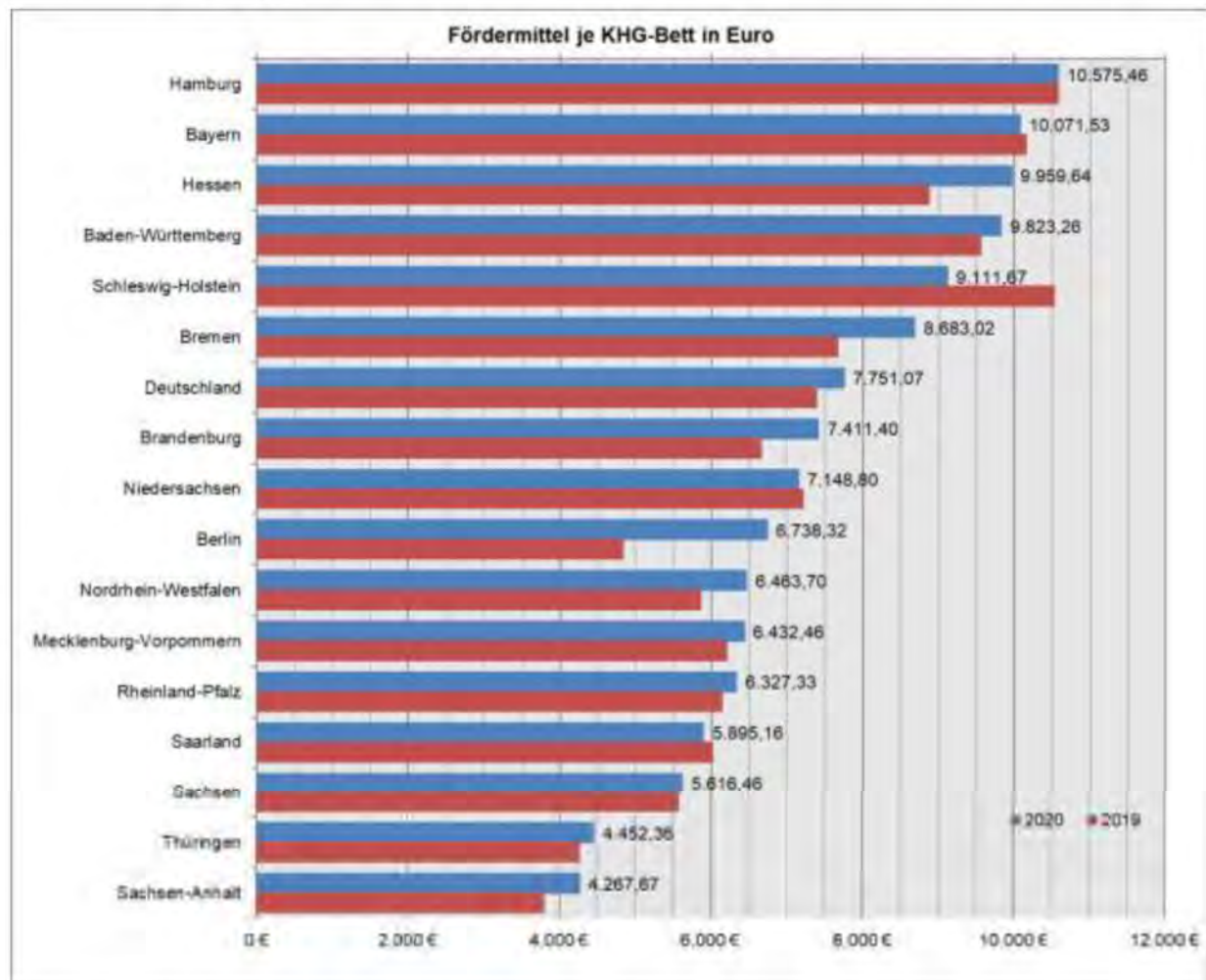
Als weitere Bezugsgrößen werden im Folgenden die Anzahl der nach KHG geförderten Betten, die Anzahl der (Plan-)Krankenhaufälle und der Bevölkerungsstand der Jahre 2019 bzw. 2020 herangezogen.

Je gefördertem Krankenhausbett wurden im Jahr 2020 im Bundesdurchschnitt 7.751 Euro (Vorjahr: 7.387,96 Euro, -4,7%) an Investitionsfördermitteln von den Bundesländern bereitgestellt.

Einen Überblick über die nominalen Gesamtfördermittel je KHG-Bett in den einzelnen Bundesländern für die Jahre 2019 und 2020 ist Abbildung 4.7 zu entnehmen. Die Beträge bewegen sich im Jahr 2020 zwischen 4.267,67 Euro je KHG-Bett in Sachsen-Anhalt und 10.575,46 Euro in Hamburg.

³⁸ Krankenhaus-Investitionsquote: KHG-Fördermittel / bereinigte Krankenhauskosten (differenziert nach Kosten der Krankenhäuser insgesamt sowie Allg. Krankenhäuser: Plankrankenhäuser & Sonstige Krankenhäuser). In den bereinigten Kosten der Krankenhäuser insgesamt sind auch die der Universitätskliniken enthalten.

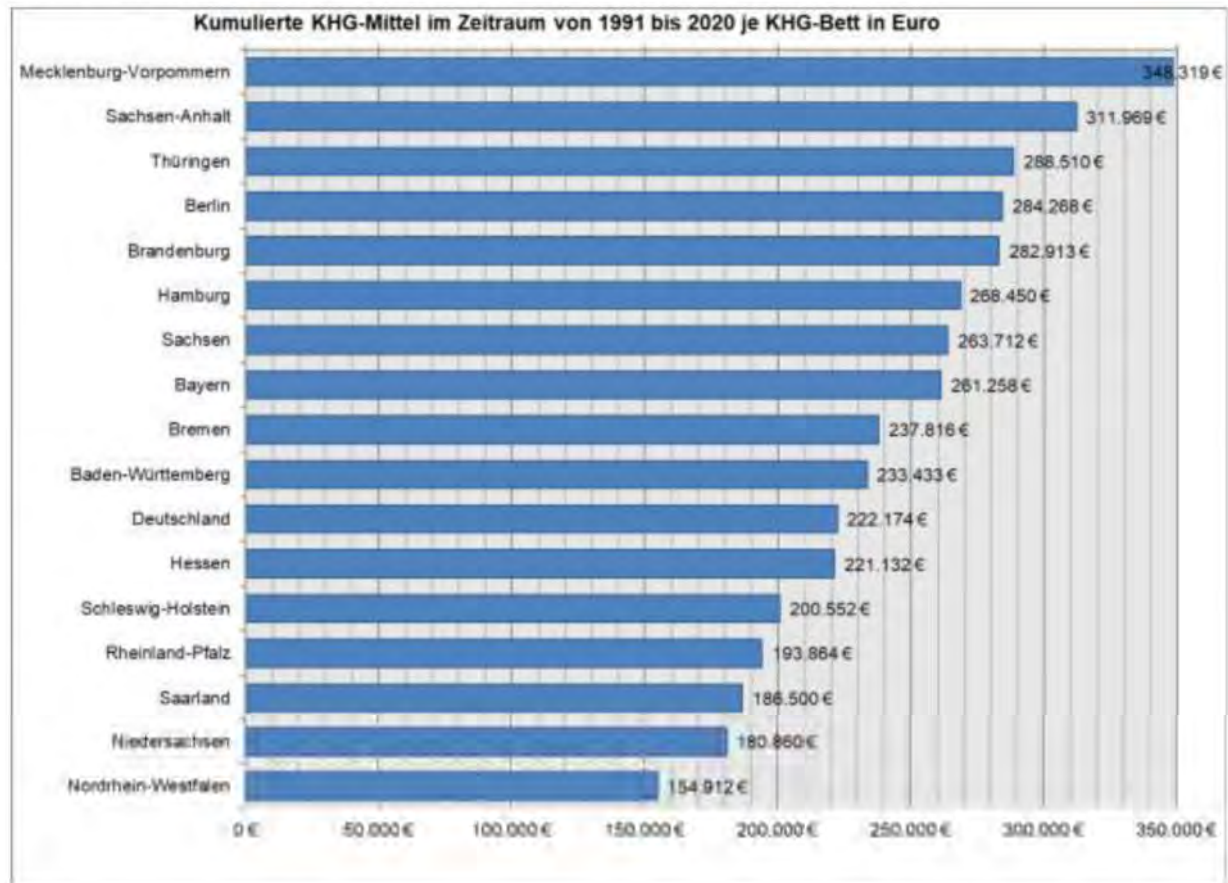
Abbildung 4.7: KHG-Mittel je KHG-Bett³⁹ differenziert nach Bundesländern für die Jahre 2019 und 2020



Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Zeitraum von 1991 bis einschließlich 2021 wurden in den Bundesländern insgesamt 96,9 Mrd. Euro zur KHG-Investitionsförderung zur Verfügung gestellt. Je KHG-Bett des Jahres 2020 wurden damit im Bundesdurchschnitt 222.174 Euro bereitgestellt (vgl. Abbildung 4.8). Im Bundesgebiet variiert der Betrag dabei zwischen 154.912 Euro in Nordrhein-Westfalen und 348.319 Euro in Mecklenburg-Vorpommern.

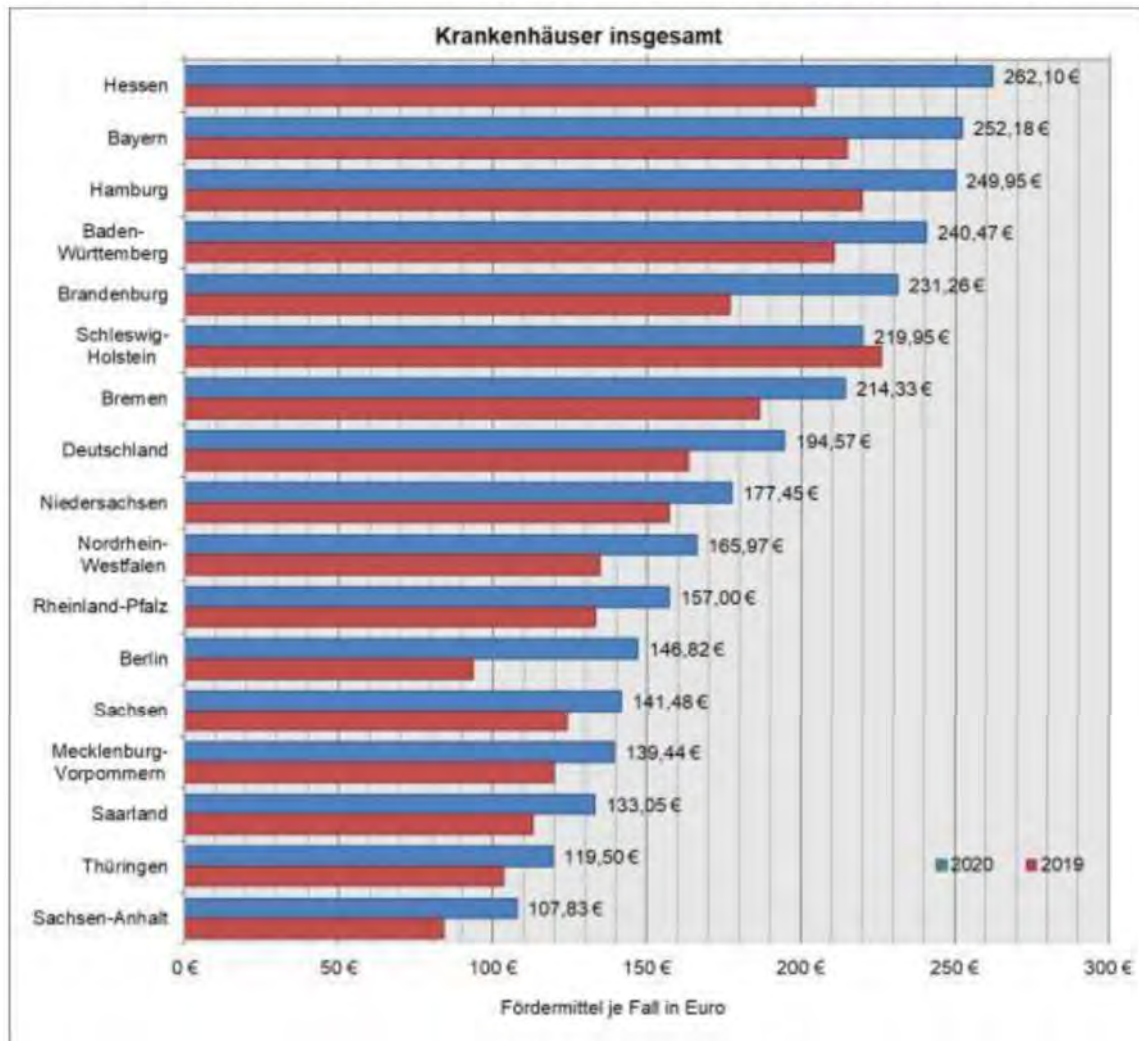
³⁹ Betten im Jahr 2019 bzw. 2018, die bei der Bewilligung der Fördermittel nach dem KHG (§ 8 Abs. 1) zugrunde gelegt werden (Krankenhäuser insgesamt).

Abbildung 4.8: Summe der KHG-Mittel je KHG-Bett⁴⁰ von 1991 bis 2020

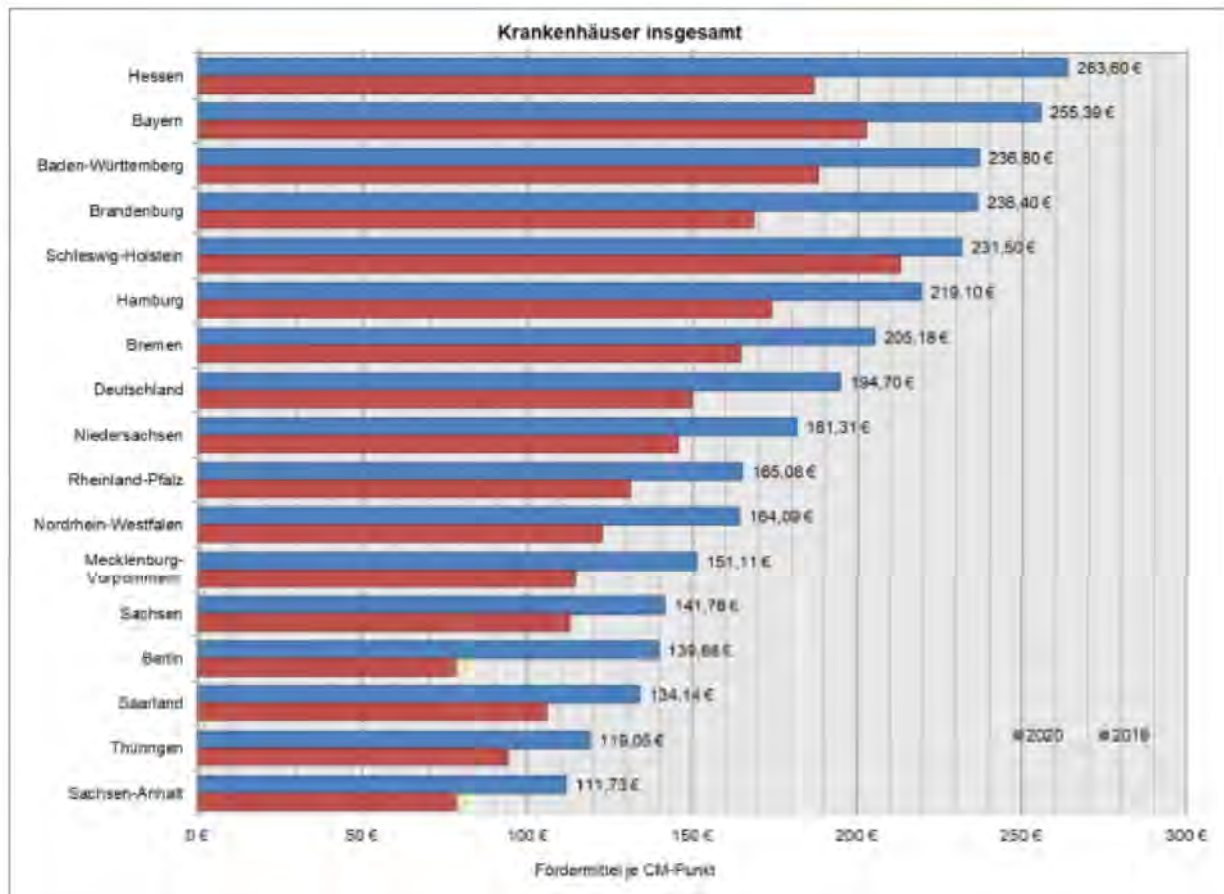
Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Einen Überblick über die nominalen KHG-Fördermittel je Krankenhausfall sowie die KHG-Fördermittel je CM-Punkt in den Jahren 2019 und 2020 gibt Abbildung 4.9. Je Fall wurden im Jahr 2020 im Bundesdurchschnitt 194,57 Euro an Investitionsfördermitteln zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 163,42 Euro) (vgl. Abbildung 4.9). Im Jahr 2020 wurden je CM-Punkt im Bundesdurchschnitt 194,70 Euro an Investitionsmitteln zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 149,55 Euro).

⁴⁰ Betten im Jahr 2020, die bei der Bewilligung der Fördermittel nach dem KHG (§ 8 Abs. 1) zugrunde gelegt werden (Krankenhäuser insgesamt).

Abbildung 4.9: KHG-Mittel je Fall⁴¹ und je Casemixpunkt für die Jahre 2019 und 2020

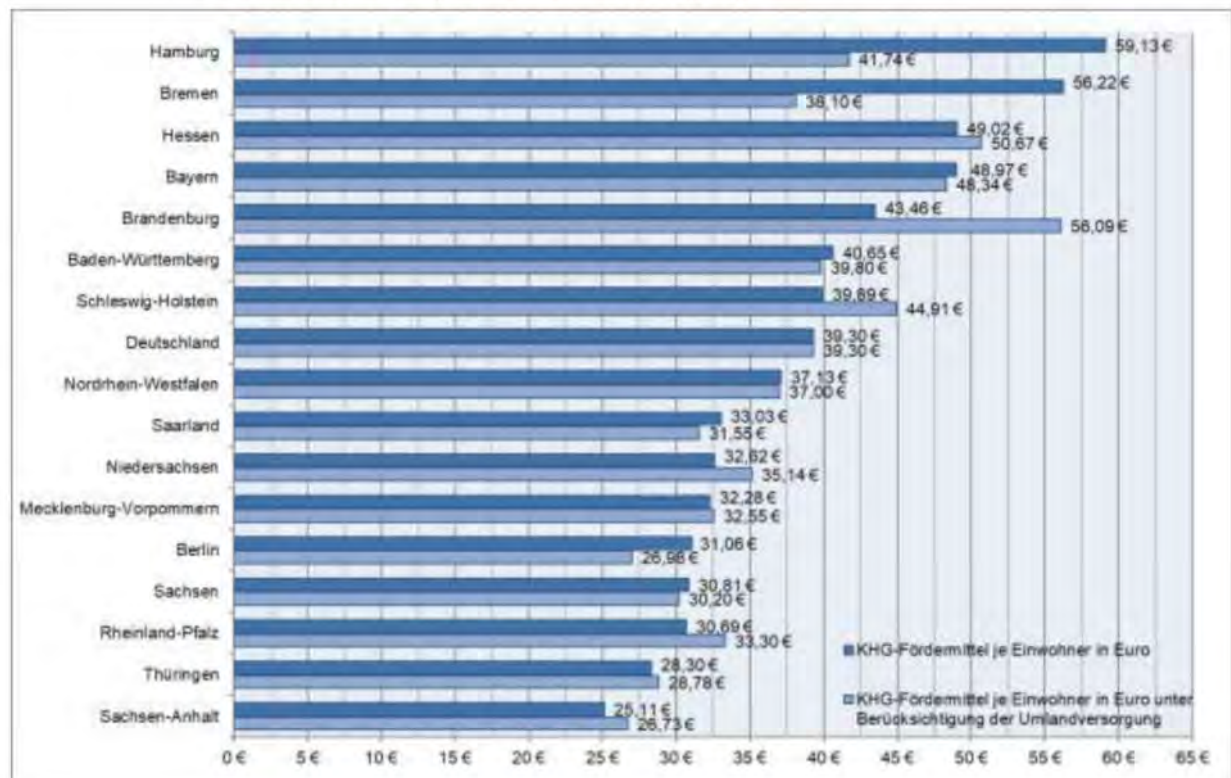
⁴¹ Fallzahl der Krankenhäuser insgesamt einschließlich Stundenfälle.



Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Je Einwohner wurden im Jahr 2020 im Bundesdurchschnitt 39,30 Euro KHG-Fördermittel zur Verfügung gestellt. Auch bei Zugrundelegung dieser Bezugsgröße zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Dies gilt ebenfalls, wenn die Versorgung von Patienten aus dem bzw. durch das Umland berücksichtigt wird, auch wenn hierdurch die Streuung zwischen den Bundesländern zurückgeht (vgl. Abbildung 4.10). An dieser Stelle ist zu beachten, dass das Statistische Bundesamt das Berichtswesen zur Fachserie 12 Reihe 6.2.1 (Diagnosedaten der Patienten und Patientinnen in Krankenhäusern) mit der Publikation für das Jahr 2016 (erschienen am 20.11.2017) eingestellt hat. Die Daten des Jahres 2016 und 2017 zu den vollstationären Patienten und Patientinnen der Krankenhäuser nach dem Wohnort (Land) und dem Behandlungsort (Land) beruhen auf dem Jahr 2016. Bei den Daten ab 2018 liegt eine andere Datenquelle zugrunde, welche in der entsprechenden Fußnote aufgeführt ist.

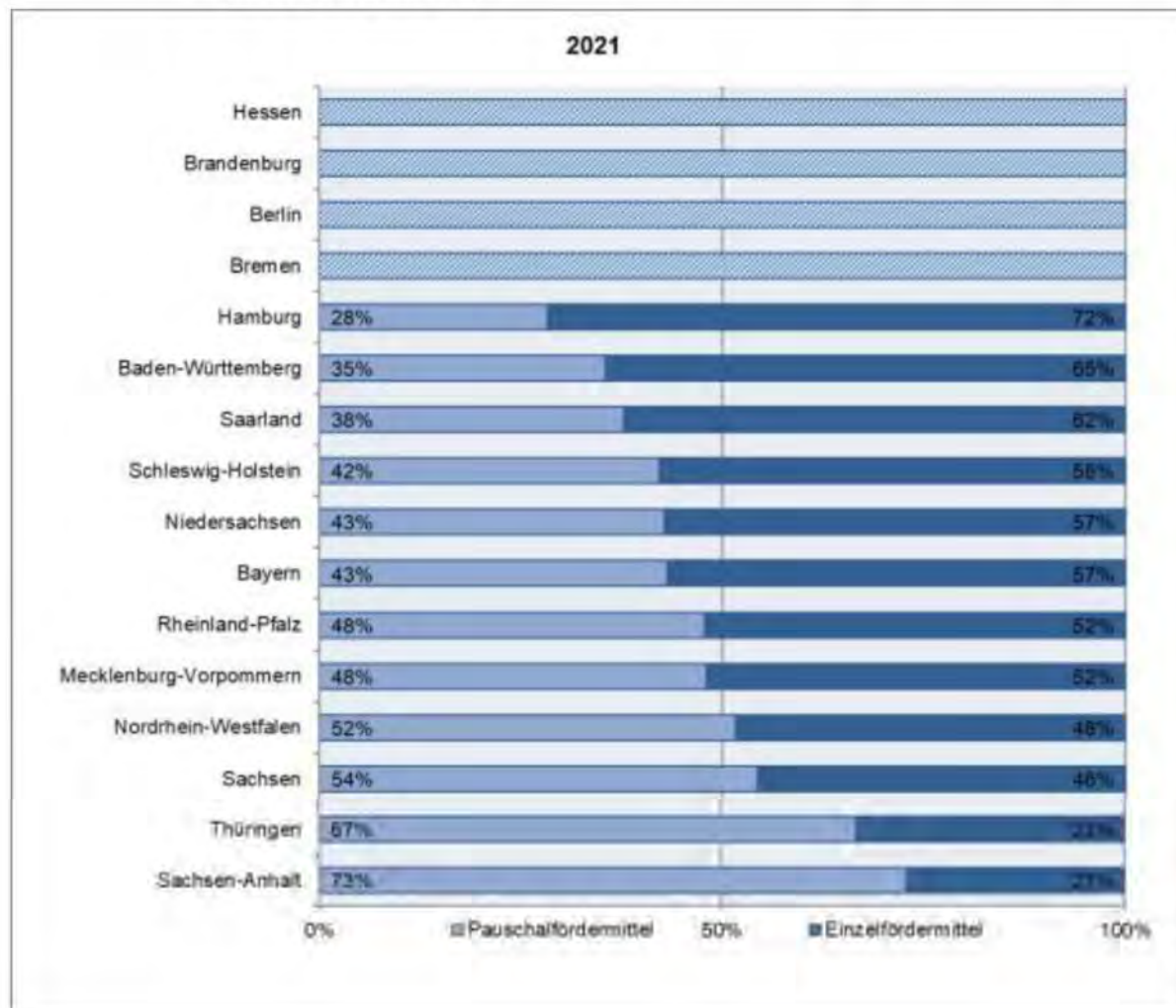
Abbildung 4.10: KHG-Mittel 2020 je Einwohner in Euro zum Stichtag 31.12.2020 mit und ohne Berücksichtigung der Umlandversorgung⁴²



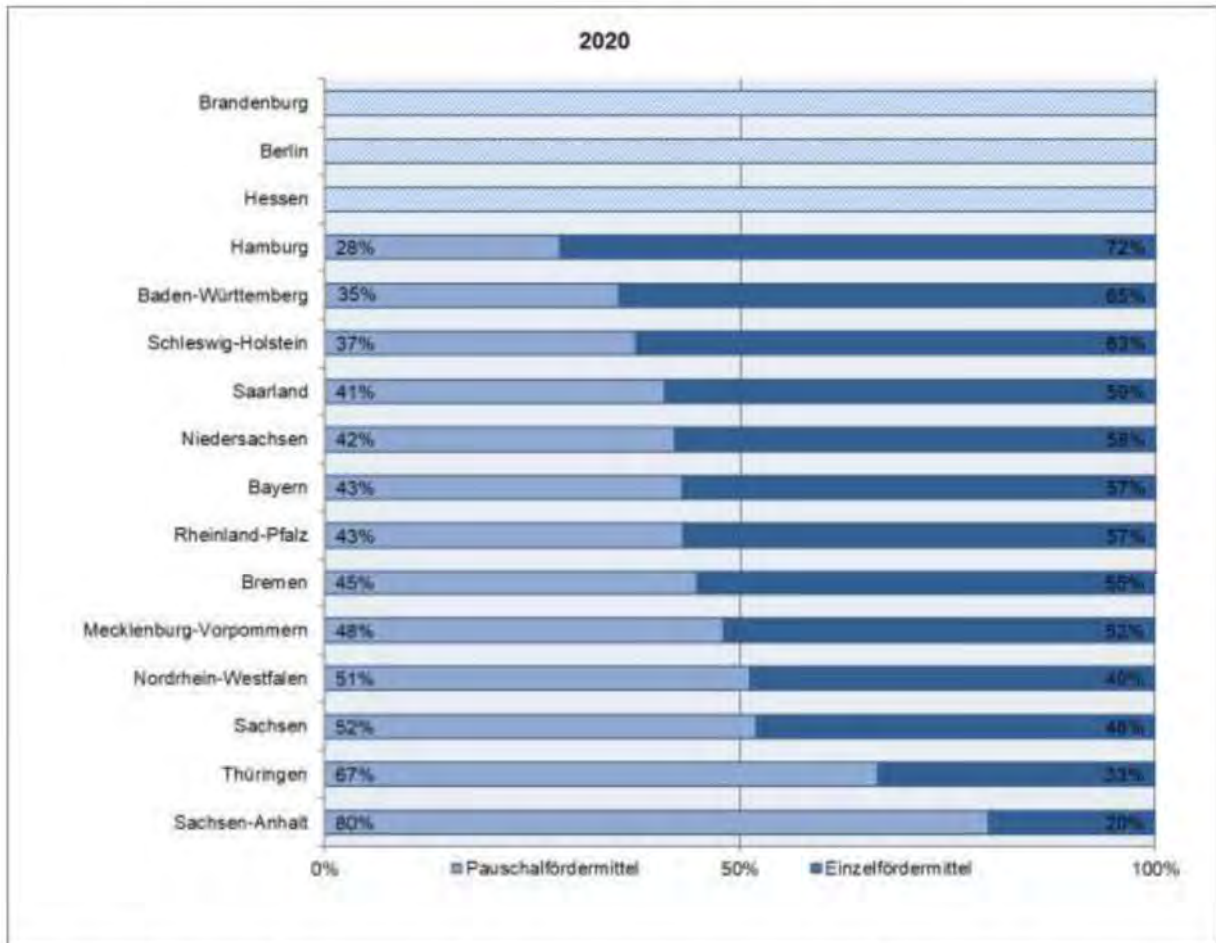
Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, Statistisches Bundesamt, Gesundheitsberichtserstattung des Bundes, eigene Berechnungen.

Deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich nicht nur für die Höhe der KHG-Fördermittel, sondern auch für deren Verteilung auf die Pauschal- und Einzelförderung in den Jahren 2020 und 2021 ausmachen (vgl. Abbildung 4.11).

⁴² Zur Berücksichtigung der Umlandversorgung wurde der Saldo aus zu- bzw. abgewanderten Fällen durch die Anzahl der Fälle mit Wohnsitz in dem jeweiligen Bundesland als auch Behandlung in einem Krankenhaus mit Sitz in diesem Bundesland geteilt, die Einwohnerzahl um diesen Quotienten (plus 1) adjustiert und entsprechend die Summe der Fördermittel durch die adjustierte Einwohnerzahl dividiert (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.2.1, ab der Berechnung des Jahres 2018 liegen die Daten der Gesundheitsberichtserstattung des Bundes zu Grunde). So führt bspw. die rechnerische Berücksichtigung der Mitversorgung von Patienten aus dem Umland durch den Stadtstaat Hamburg zu einer kleineren Relation von Fördermitteln zu Einwohnern.

Abbildung 4.11: Verteilung der KHG-Fördermittel auf Pauschal- und Einzelförderung in den Jahren 2020 und 2021⁴³

⁴³ In Brandenburg gibt es seit 2013 die einheitliche Investitionspauschale, die für alle Zwecke des § 9 KHG genutzt werden kann. Durch die Änderung des Landeskrankenhausgesetzes Berlin wurde zum 01. Juli 2015 das bisherige System der Einzel- und Pauschalförderung auf ein insgesamt pauschalierendes Förderverfahren umgestellt (Investitionspauschale). In Hessen wurde in 2016 auf die einheitliche Investitionspauschale umgestellt. Aus diesem Grund erfolgt die Ausweisung der KHG-Fördermittel für diese Länder ausschließlich in Tabelle 4.1 bzw. Tabelle 5.1 im Anhang (KHG-Fördermittel insgesamt). In Nordrhein-Westfalen (Baupauschale, 2008), sowie in Bremen (2011) Einzelförderung pauschaliert unter weitgehender Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung für Einzelförderungstatbestände. Die Anordnung der Bundesländer erfolgt prozentual aufsteigend gemessen an der Einzelförderung bzw. absteigend gemessen an der Pauschalförderung.



Quelle: Umfrage der Arbeitsgruppe für Krankenhauswesen der AOLG, eigene Berechnungen



HessenAgentur

HA Hessen Agentur GmbH

Pauschalförderung der Plankrankenhäuser in Hessen für das Jahr 2022



An **Hessen** führt kein Weg vorbei.



HessenAgentur

HA Hessen Agentur GmbH

Pauschalförderung der Plankrankenhäuser in Hessen für das Jahr 2022

Heiko Müller
Simon Schiefer
Dominic Reuter

HA-Report Nr. 1071
Wiesbaden 2022

IMPRESSUM

BEARBEITUNG

HA Hessen Agentur GmbH

KONTAKT

HA Hessen Agentur GmbH

Konradinallee 9

65185 Wiesbaden

Tel +49 611 95017-80 /-85

Fax +49 611 95017-8466

info@hessen-agentur.de

VERFASSER

Heiko Müller, Simon Schiefer, Dominic Reuter

STAND

Dezember 2022

Pauschalförderung der Plankrankenhäuser in Hessen für das Jahr 2022

Inhalt	Seite
1 Berechnungsverfahren	1
2 Eckwerte der Pauschalförderung 2022	3
3 Krankenhausindividuelle Auszahlungsbeträge 2022	4
3.1 Versorgungsgebiet Kassel	4
3.2 Versorgungsgebiet Fulda-Bad Hersfeld	5
3.3 Versorgungsgebiet Gießen-Marburg	6
3.4 Versorgungsgebiet Frankfurt-Offenbach	7
3.5 Versorgungsgebiet Wiesbaden-Limburg	8
3.6 Versorgungsgebiet Darmstadt	9
4 Entwicklung der IBR-Pauschale 2016 bis 2022	10
4.1 Versorgungsgebiet Kassel	10
4.2 Versorgungsgebiet Fulda-Hersfeld	12
4.3 Versorgungsgebiet Gießen-Marburg	13
4.4 Versorgungsgebiet Frankfurt-Offenbach	14
4.5 Versorgungsgebiet Wiesbaden-Limburg	16
4.6 Versorgungsgebiet Darmstadt	17

1 Berechnungsverfahren

Im Jahr 2016 wurde die monetäre Förderung der hessischen Plankrankenhäuser auf eine vollständige Pauschalförderung umgestellt. Im gleichen Zuge wurde das Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Jahrespauschale angepasst. Die Berechnung erfolgt fortan nicht mehr anhand gewichteter Fallzahlen, sondern auf Basis von Investitionsbewertungsrelationen (IBR). Durch Investitionsbewertungsrelationen wird der investive Aufwand von Krankenhausfällen quantifiziert. In einem von der InEK GmbH jährlich veröffentlichten Katalog ist für jede DRG der investive Aufwand in Form einer Relation angegeben. Ab dem Berichtsjahr 2019 veröffentlicht InEK auch entsprechende Investitionsbewertungsrelationen für das PEPP-System. Relationen oberhalb des Wertes 1 kennzeichnen DRGs/PEPPs mit einem überdurchschnittlichen investiven Aufwand. Dagegen beschreiben Relationen unterhalb des Wertes 1 DRGs/PEPPs mit einem unterdurchschnittlichen investiven Aufwand. Die Investitionsbewertungsrelationen eines Krankenhauses werden ermittelt, indem die Daten gemäß § 21 KHEntgG mit den entsprechenden Katalogen der Investitionsbewertungsrelationen verknüpft werden. Um eine Vergleichbarkeit der beiden IBR-Systeme herzustellen, erfolgt eine Umbasierung der PEPP-IBR auf das Niveau der DRG-IBR. Dafür werden die von InEK für das jeweilige Berichtsjahr veröffentlichten Bezugsgrößen für beide Systeme herangezogen. Anschließend erfolgt eine Summierung der fallbezogenen Investitionsbewertungsrelationen für die einzelnen Krankenhäuser.

Die Berechnungen im Rahmen der Pauschalförderung 2022 erfolgen auf Basis der aktuell vorliegenden Daten nach § 21 KHEntgG (InEK-Daten) des Berichtsjahres 2021. Als DRG/PEPP wurde das von InEK ermittelte Gruppierungsergebnis herangezogen. In Einzelfällen kann das Gruppierungsergebnis von InEK von der vom Krankenhaus angegebenen DRG/PEPP abweichen. Im Rahmen der Ermittlung der Investitionsbewertungsrelationen werden folgende Sonderregeln berücksichtigt:

- Bei Teilnahme eines Krankenhauses an der Notfallversorgung wird die Summe der Investitionsbewertungsrelationen um 15% erhöht.
- Gehört ein Krankenhaus zu einem Krankenhausverbund, wird die Summe der Investitionsbewertungsrelationen um 10% erhöht.
- Bei Krankenhäusern, die unterjährig aus dem Krankenhausplan ausscheiden, wird die Summe der Investitionsbewertungsrelationen anteilig reduziert (trifft für das Pauschalförderjahr 2022 nicht zu).
- Krankenhäuser, die unterjährig neu in den Krankenhausplan aufgenommen werden, werden erst im Folgejahr berücksichtigt (trifft für das Pauschalförderjahr 2022 nicht zu).

- Fälle innerhalb des Modellvorhabens nach § 64b SGB V werden bei den Krankenhäusern separat abgefragt. Die Gewichtung dieser Fälle erfolgt über die durchschnittliche IBR von Fällen mit der gleichen Hauptdiagnose. Dieses Gewichtungsverfahren gilt auch für die STÄB-Fälle in den Daten nach § 21 KHEntgG.
- Teilstationäre und sonstige Fälle, für die im Katalog der Investitionsbewertungsrelationen keine Bewertungen vorliegen, erhalten eine Investitionsbewertungsrelation in Höhe von 1,0.

Mit der Novellierung des HKHG 2011 im Jahr 2022 kam es zu folgenden Änderungen bei der Pauschalförderung:

- Das bisherige Anrechnungsverfahren von bewilligten Einzelförderungen aus den Jahren vor 2016 entfällt.
- Die Investitionsbewertungsrelationen von Verbundkrankenhäusern werden um 10% erhöht.
- Es gilt ein neues Bezugsjahr beim Bestandsschutz: Die Jahrespauschale darf die Förderung durch pauschale Mittelzuweisung im Jahr 2020 nicht unterschreiten.

Im folgenden Kapitel **Eckwerte der Pauschalförderung** wird die Höhe der zur Verfügung stehenden regulären Fördersumme sowie die Anzahl der geförderten Krankenhäuser genannt und die Förderpauschalen in aggregierter Form nach Versorgungsgebieten ausgewiesen. Im 3. Kapitel folgt die Darstellung der **krankenhausindividuellen Auszahlungsbeträge** für das Jahr 2022. Neben der Pauschale, die durch die Investitionsbewertungsrelationen berechnet wird, sind hier auch die Mittel genannt, die für Vorjahre nachbezahlt werden. Darüber hinaus zeigt Kapitel 4 die **Entwicklung der IBR-Pauschale 2016 bis 2022** im Zeitverlauf.

Die Nennung der Krankenhäuser in den Tabellen folgt der Systematik bzw. Sortierung: Versorgungsgebiet, Gemeindekennziffer und Krankenhausnummer.

2 Eckwerte der Pauschalförderung 2022

Im Jahr 2022 stehen insgesamt **300 Millionen Euro** für die Pauschalförderung der hessischen Plankrankenhäuser zur Verfügung. 34 Krankenhäuser erhalten eine Aufstockung in Höhe von insgesamt **4.289.964,12 Euro**, um den Bestandsschutz in Höhe des Pauschalförderbetrags 2020 zu gewährleisten. Ein Krankenhaus erhält eine Nachzahlung für Vorjahre in Höhe von insgesamt **313.847,12 Euro**¹. Da rundungsbedingt **7.731,06 Euro** nicht zur Auszahlung kommen können, verbleiben zur Berechnung der Investitionsbewertungsrelationen bezogenen Pauschalförderbeträge **295.388.457,70 Euro**.

Die 124 hessischen Plankrankenhäuser mit Anspruch auf Pauschalförderung² kommen auf eine Summe der Investitionsbewertungsrelationen (IBR) in Höhe von 1.133.687. Bei 77 Krankenhäusern werden die IBR aufgrund der Teilnahme an der Notfallversorgung um 15% erhöht. Bei 63 Krankenhäusern kommt es aufgrund des Status als Verbundkrankenhaus zu einer Erhöhung der IBR um 10%. Die Summe der gewichteten IBR liegt bei **1.363.122**.

Wird die zur Berechnung der krankenhausesindividuellen IBR-Pauschalförderbeträge zur Verfügung stehende Summe (295.388.457,70 Euro) durch die Summe der gewichteten Investitionsbewertungsrelationen (1.363.122) geteilt, ergibt sich ein **Fallwert je Investitionsbewertungsrelation** in Höhe von **216,70 Euro**.

Tabelle 1 zeigt Kennziffern zur Pauschalförderung 2022 nach Versorgungsgebieten und für Hessen insgesamt. Neben den gewichteten Investitionsbewertungsrelationen ist auch die IBR-Pauschale, die Höhe des Bestandsschutz-Zuschlags, der Nachzahlungsbetrag für Vorjahre sowie der Auszahlungsbetrag insgesamt dargestellt.

Tabelle 1: Kennziffern zur Pauschalförderung 2022 nach Versorgungsgebieten

Versorgungsgebiet	Gewichtete IBR	IBR-Pauschale	Zuschlag, um Bestandsschutz zu gewährleisten	Nachzahlung für Vorjahre	Auszahlungsbetrag
Kassel	272.688	59.091.539,52 €	639.529,01 €	313.847,12 €	60.044.915,65 €
Fulda-Bad Hersfeld	136.552	29.590.908,25 €	425.648,94 €	0,00 €	30.016.557,19 €
Gießen-Marburg	167.480	36.292.950,78 €	1.440.693,00 €	0,00 €	37.733.643,78 €
Frankfurt-Offenbach	434.434	94.141.926,11 €	902.435,41 €	0,00 €	95.044.361,52 €
Wiesbaden-Limburg	165.343	35.829.807,66 €	151.213,63 €	0,00 €	35.981.021,29 €
Darmstadt	186.624	40.441.325,38 €	730.444,13 €	0,00 €	41.171.769,51 €
<i>Rundungsbedingter Rest</i>					7.731,06 €
Hessen insgesamt	1.363.122	295.388.457,70 €	4.289.964,12 €	313.847,12 €	300.000.000,00 €

¹ Die Nachzahlung erhält das St. Elisabeth-Krankenhaus Kassel, das nachträglich als Verbundkrankenhaus anerkannt wurde. Die Nachzahlung betrifft das Pauschalförderjahr 2019.

² Von den regulären 128 Plankrankenhäusern erhalten vier Krankenhäuser keine Pauschalförderung. Dabei handelt es sich um die drei hessischen Universitätskliniken und die BG Unfallklinik Frankfurt, die keinen Anspruch auf Pauschalförderung besitzen.

Protokoll: Schneider	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
--------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und stellt kurz die neuen Teilnehmer vor.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 08. März 2023</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche.</p>
3	<p>Vorstellung des Gutachterteams</p> <p>Es erfolgt eine Vorstellung des Gutachterteams von Prof. Dr. Lenk. Das Gutachterteam wird zukünftig zu den AG-Sitzungen „virtuell“ eingeladen. Bei Bedarf wird in Absprache mit dem HMdF eine Präsenzteilnahme angestrebt.</p>
4	<p>Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) gibt einen kurzen Überblick über die Berücksichtigung der Sonderstatusstädte im Kommunalen Finanzausgleich. Dabei wird die Verflechtung verschiedener Regelungen (Einwohnergewichtungen, Ermäßigungssatz, Übergangsregelungen, Umlagesätze, Ausgleichszahlungen) und die damit einhergehende Komplexität deutlich.</p> <p>Herr Hardt (HMdIS) informiert in diesem Zusammenhang über ein Problem bei der Stadt Rüsselsheim: Diese betreibe ein Krankenhaus und begehre deshalb eine Reduzierung des Kreisumlagesatzes, die der zuständige Kreis abgelehnt hatte. Die Teilnehmer verständigen sich darauf, den Sachverhalt weiter in der Evaluation zu bedenken.</p> <p>Im Anschluss berichtet Herr Weimar (P&P Treuhand GmbH) über die durch die Überörtliche Prüfung Kommunalen Körperschaften (ÜPKK) in den Jahren 2016/2017 erfolgte Prüfung der Aufgabenverteilung und der Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und ihren Kragenkreisen. Im Zuge dieser Prüfung wurden die Zahlungsströme vergleichbar gemacht und ein neuer einheitlicher, sowie individuelle Ermäßigungssätze ermittelt. Kritisiert wurde bereits damals seitens des HStT die vom Gutachter (P&P Treuhand GmbH) verwendete Berechnungsmethode, nicht jedoch das zugrundeliegende Datenmaterial.</p> <p>Das Thema soll im Rahmen der laufenden Evaluation erneut untersucht werden. Es werden dabei ausdrücklich keine Vorgaben bzw. Einschränkungen hinsichtlich möglicher Lösungen gemacht. Die ÜPKK sagt zu, das damals verwendete Datenmaterial dem neuen Gutachterteam zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Herr Dr. Koch (HLT) wirft mit Blick auf eine mögliche Lösung die Frage auf, ob ein Ermäßigungssatz für Kreisumlage überhaupt sinnvoll sei. Weniger streitbefangen könne seiner Auffassung nach ein Erstattungsmodell sein, bei dem die Sonderstatusaufgaben abgerechnet werden.</p>
5	<p>Nivellierungshebesätze</p> <p>Dr. Duve gibt einen Überblick über die im Rahmen der horizontalen Verteilung verwendeten Nivellierungshebesätze. Dabei wird die bisherige Entwicklung der Nivellierungshebesätze im Vergleich zu den gewogenen Durchschnittshebesätzen dargestellt und erläutert, wie die aktuellen Nivellierungshebesätze ermittelt wurden und weshalb eine Gruppendifferenzierung ab dem Jahr 2016 erfolgt ist.</p>

	<p>Das Thema soll im Rahmen der Evaluation wissenschaftlich begleitet werden. Dabei soll geprüft werden, ob und in welcher Höhe Anpassungen angezeigt sind.</p> <p>Frau Rauscher (HSGB) weist mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze bei den Grundsteuern darauf hin, dass aktuell nicht bekannt sei, wie sich die Hebesätze der Gemeinden im Zuge der Grundsteuerreform verändern werden.</p> <p>Herr Kraulich führt ergänzend dazu aus, dass allen Gemeinden durch das HMdF voraussichtlich im 2. Halbjahr 2024 die individuellen die Aufkommensneutralität sicherstellenden Hebesätze mitgeteilt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden im Rahmen der Haushaltsaufstellung ihre Hebesätze nicht anheben können. Ihr grundsätzliches Hebesatzrecht wird durch die Information über die glattstellenden Hebesätze nicht beeinträchtigt.</p>
6	<p>Gemeindefinanzbericht</p> <p>Herr Dr. Duve stellt die relativ neue Regelung des § 74 HFAG und den Ablauf zum ersten Gemeindefinanzbericht im Jahr 2022 vor. Da der Bericht insbesondere den Beratungen zur Aufstellung des Landeshaushaltes dient und im Jahr 2023 aufgrund des bereits vorliegenden Doppelhaushaltes 2023/2024 kein Haushaltsplan für 2024 aufgestellt wird, könnte der Gemeindefinanzbericht im Jahr 2023 entfallen.</p> <p>Die KSpV bedauern dieses Vorhaben, da der Gemeindefinanzbericht ein informativer Bericht sei, der auch auf kommunaler Ebene auf großes Interesse stoße. Im Ergebnis der Diskussion stimmt Herr Kraulich zu, auch im Jahr 2023 einen Bericht vorzulegen.</p> <p>Anschließend werden die Vorschläge der KSpV zur Weiterentwicklung des Gemeindefinanzberichts mit folgenden Ergebnissen erörtert:</p> <p>Zur Nr. 1: Im Bericht werden (wie bisher) die konkreten Quellen ausgewiesen.</p> <p>Zur Nr. 2: Herr Dr. Lutz (HSL) regt an, bei diesen Daten einen 3-Jahresdurchschnitt zu wählen, um eine gewisse Glättung zu erzielen und damit Verzerrungen zu vermeiden. Es sollten zudem Hinweise erfolgen, um Fehlinterpretationen bei diesen Datenauswertungen zu vermeiden.</p> <p>Zur Nr. 3: Kann umgesetzt werden.</p> <p>Zur Nr. 4: Verfügbar ist aktuell nur das Finanzvermögen der Kernhaushalte, das den Investitionskrediten gegenübergestellt werden kann. Herr Dr. Dieter (HStT) spricht sich dafür aus, zumindest diesen Vergleich darzustellen, auch wenn es nicht das gesamte Vermögen der Kommunen abbildet.</p> <p>Zur Nr. 5 und 6: Herr Dr. Lutz erläutert, dass die erbetenen Auswertungen aufgrund der beim HSL vorliegenden Daten nicht umsetzbar sind.</p> <p>Zur Nr. 7: Dieser Vorschlag kann umgesetzt werden, wobei der Fokus auf den gewichtigen Aufgaben (z. B. Kinderbetreuung und Soziale Leistungen) liegen soll. Es wird sich darauf verständigt, dass dabei die Defizite des jeweiligen Aufgabenbereichs dargestellt werden.</p>
7	<p>Verschiedenes</p> <p>Die nächste AG-Sitzung findet am 29. Juni 2023 statt. Herr Dr. Koch bittet um Sitzungsver-schiebung des vorgeschlagenen Septembertermins. Als neuer Termin wird der 4. Oktober 2023 festgelegt.</p>

Anlagen:

- Präsentation 11. Sitzung AG KFA am 2. Mai 2023
- Anwesenheitsliste 11. Sitzung AG KFA am 2. Mai 2023
- Protokoll (final) 10. Sitzung AG KFA am 08. März 2023

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Riedel	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine Vorstellungsrunde.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 02. Mai 2023</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche. Es wird in der vorliegenden Fassung abgenommen.</p>
3	<p>Besondere Finanzausweisungen</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) erläutert eingangs die Grafiken auf den Folien 5 und 6.</p> <p><u>§ 37 HFAG: Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (HKM)</u></p> <p>Herr Klumpp führt in das Thema ein und erläutert, dass die Weiterentwicklung dieser Besonderen Finanzausweisung maßgeblich davon abhängen dürfte, wie der Bund sich künftig an der Betriebskostenfinanzierung der Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter beteiligen wird. Es herrscht Einvernehmen, dass das Thema auf die Liste der potenziellen Streichungen aus dem KFA aufgenommen werden soll, die zu einem späteren Zeitpunkt nochmals erörtert werden soll. Die Streichung soll auch im Zusammenhang mit den Gesamtverhandlungen für den Ganztag diskutiert werden.</p> <p>Die KSpV weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass alle Äußerungen aus ihren Reihen die Auffassung und Gedanken der anwesenden Personen darstellen und es zu gegebener Zeit entsprechender Gremienentscheidungen bedarf.</p> <p><u>§ 38 HFAG: Zuweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (HMSI)</u></p> <p>Auf Anregung der KSpV werden auch die Zuweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe aufgrund ihrer geringen Förderhöhe auf die Liste der möglichen Streichungen aufgenommen.</p> <p><u>§ 39 HFAG: Zuweisungen nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch</u></p> <p>Es wird vorgebracht, dass man schon aus ordnungspolitischer Sicht aufgrund ihres finanziellen Volumens die Förderung der Kinderbetreuung in den Blick nehmen sollte. Es stellt sich die Frage, ob die Zuweisungen weiterhin finanzkraftunabhängig gewährt werden sollen oder ob insbesondere die Betriebskostenförderung und weitere Bedarfszuweisungen im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung über die Schlüsselzuweisungen gewährt werden sollten. Kinderreiche Städte und Gemeinden könnten höhere Schlüsselzuweisungen erhalten, indem man z.B. die Mittel nach dem Kriterium „Einwohner unter 18 Jahren“ oder nach Alterskohorten (bis drei, bis sechs, bis zwölf, bis 18 Jahre) verteilt. Frau Usmar (HMSI) gibt zu bedenken, dass man bei einer derart weitgehenden Umstellung der Förderung die Träger mitnehmen müsse und man einen Übergangszeitraum brauche, da alle Vereinbarungen vor Ort zwischen den Kommunen und den Trägern neu verhandelt werden müssten. Insbesondere freier Träger könnten in Existenznot geraten, da nicht alle von Kommunen kofinanziert werden. Ein weiteres Problem sei die Zweckbindung bei der „Guten-Kita-Förderung“ durch den Bund. Diese könne nicht über Allgemeine Finanzausweisungen abgebildet werden.</p> <p>Es wird vorgeschlagen, die Gutachter mit der Frage nach einer alternativen Zuweisung zu befassen und die Auswirkungen zu berechnen.</p>

§ 40 HFAG: Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (HMWEVW)

Fraglich ist insbesondere die zukünftige Finanzierung entstehender Deckungslücken zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln (Regionalisierungsmittel des Bundes, Landesmittel und KFA-Mittel) und den Forderungen der Verkehrsverbände. In einer kommenden Finanzierungsvereinbarung für den Zeitraum von 2025 bis 2029 müssten alle offenen Fragen geklärt werden. Dafür sei es erforderlich, dass die KSpV möglichst bald bei der Ausarbeitung der Finanzierungsvereinbarung beteiligt werden. Erst dann sei man in der Lage, über die Beteiligung des KFA zu beraten.

Herr Kraulich wirft die Frage auf, wie dem aktuell geltenden Verbundvertrag, der eine Finanzierung der Aufgaben über die Verbundmitglieder vorsieht, Geltung verschafft werden kann. Es wird vorgeschlagen, diese Diskussion im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung zu führen.

§ 41 HFAG: Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater (HMWK)

Es wird kein Anpassungsbedarf gesehen.

§ 42 HFAG: Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (HMWK)

a) Bibliotheken und Museen

Es wird kein Anpassungsbedarf gesehen.

b) Musikschulen

Das HMWK würde aus Fachsicht die KFA-Förderung gerne beibehalten, weil die kommunalen Musikschulen sonst möglicherweise im Wettbewerb mit den privaten Musikschulen zurückfallen. Die Schere zwischen der Finanzierung von kommunalen und privaten Musikschulen ginge ohnehin immer weiter auseinander.

Vorschlag HMdF:

- KFA-Zuweisung auf die Liste der Zuweisungen nehmen, die überprüft werden sollen;
- Prüfung, ob man alle - auch die kommunalen Musikschulen - über den Epl. 15 fördern kann;
- die KFA-Zuweisung (300 Tsd. Euro p.a.) zugunsten der Musikschulförderung im Epl. 15 streichen.

§ 43 HFAG: Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (HMdF)

Vorschlag HMdF, die Straßenzuweisung ebenfalls auf die Liste der potenziell zu streichenden Zuweisungen aufzunehmen.

Dabei gilt es zu bedenken, dass man bei diesem Vorschlag – also bei der „Auflösung von Töpfen“ – den Kommunen die finanziellen Folgen aufzeigen sollte und ob ggfs. über Allgemeine Finanzaufweisungen eine entsprechende Kompensation erfolgt.

§ 44a HFAG: Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten (HKM)

Herr Klumpp stellt die Besondere Finanzaufweisung vor.

	<p><u>§ 44b HFAG: Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen (HMinD)</u> Auf Bitte des HStT wird das HMdF gemeinsam mit HMinD eine Liste der Zuwendungsempfänger zur Verfügung stellen.</p>
<p>4</p>	<p>Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen</p> <p>Herr Klumpp erläutert die Grafiken auf den Folien 41 und 42 und ergänzt, dass die Gründe für den Anstieg der Investitionszuweisungen der letzten Jahre insbesondere in der Krankenhausfinanzierung sowie in der Finanzierung des ÖPNV bzw. der (Nah-) Verkehrsinfrastruktur liegen.</p> <p><u>§ 46 HFAG: Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum (HMdF)</u> Es wird kein Anpassungsbedarf gesehen.</p> <p><u>§ 47 HFAG: Zuweisungen für Wasserwirtschaftliche Maßnahmen (HMUKLV)</u> Auf die Frage, ob die in diesem Programm umgesetzten Maßnahmen gebührenfinanziert werden, was eine Förderung ausschließen würde, entgegnet Herr Kraulich, dass die geförderten Maßnahmen (Bspw. 4. Reinigungsstufe von Kläranlagen) nicht verpflichtend seien und eher als Pilotprojekte qualifiziert werden müssten.</p> <p><u>§ 48 HFAG: Zuweisungen für Projektförderung</u></p> <p>a) Sportanlagen (HMdIS) Mit einem Volumen von lediglich 2 Mio. Euro p.a. stellt die Investitionsförderung zur Verbesserung der sportlichen Infrastruktur eine eher geringe Finanzzuweisung innerhalb des KFA dar. In Anbetracht der niedrigen Förderhöhe und den bereits zuvor genannten kleineren Finanzzuweisungen, sollte auf Vorschlag mehrere Sitzungsteilnehmer über die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze, die bei 20 Mio. Euro liegen könnte, diskutiert werden.</p> <p>b) Nahverkehrseinrichtungen (HMWEVW) Herr Klumpp weist darauf hin, dass die Ausgaben bisher bei 65 Mio. Euro p.a. gedeckelt seien. Da mit diesen Mittel Schienengroßprojekte umgesetzt werden, könnten diese Mittel zukünftig knapp werden, wenn große Rechnungen beglichen werden müssten.</p> <p>c) Energie (HMWEVW) Herr Klumpp berichtet, dass die Förderung nach der Kommunalrichtlinie (Energie) in der Anfangszeit mit dem Kommunalinvestitionsprogramm I (KIP I) eine starke Konkurrenz hatte, weshalb die Mittelinanspruchnahme in der Vergangenheit eher schleppend war. Aufgrund des Volumens von 15,5 Mio. Euro p.a. (und damit von unter 20 Mio. Euro p.a.) soll diese Förderung auf die Liste der zu überprüfenden Förderungen genommen werden.</p> <p>d) Nahmobilität (HMWEVW) Herr Barth (HMWEVW) gibt zu bedenken, dass eine Streichung wegen der ins Spiel gebrachten „20 Mio. Euro Schwelle“ nicht im Raum stehen sollte, da der Bund bei seinen Finanzhilfen</p>

	<p>fordere, dass finanzielle Anstrengungen des Landes und der Kommunen beibehalten werden und die Bundesmittel nur zusätzlich eingesetzt werden.</p> <p>e) Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen (HMSI) Herr Klumpp schlägt vor, die Zuweisungen für Altenpflege- und Behinderteneinrichtungen aufgrund des geringen Volumens von 6 Mio. Euro ebenfalls auf die Liste der zu streichenden Zuweisungen aufzunehmen.</p> <p>f) Klimaschutz (HMUKLV) Herr Genêt (HMUKLV) erklärt, dass Förderzweck u.a. die Anschaffung bzw. der Verleih von E-Bikes sei. Auf die Frage, ob es hier eine Schnittstelle zur Förderung aus der Nahmobilität des HMWEVW geben könnte, erwidert Herr Genêt dass die Abwicklung durch die WIBank erfolgt. Dort würde auch der Verwendungsnachweis geführt. Diese Förderung soll ebenfalls auf die Liste der zu streichenden Finanzzuweisungen aufgenommen werden.</p> <p>g) Dorfentwicklungsprogramm (HMUKLV) Herr Dr. Dieter fragt nach, inwieweit der vom Hessischen Rechnungshof – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – erhobene Siedlungsindex berücksichtigt sei. Herr Kraulich erwidert, dass aktuell der Landesentwicklungsplan Grundlage sei. Ob im KFA ein neuer Index zugrunde gelegt werde, sei noch offen.</p>
<p>5</p>	<p>Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen</p> <p>Der LWV plädiert für eine Beibehaltung der Finanzzuweisung, da von ihm auch nicht kommunal verursachte Aufwendungen finanziert werden. Hierzu zählen insbesondere das Blindengeld mit rund 60 Mio. Euro, die größtenteils nicht anderweitig finanziert werden. Das Gehörlosengeld und das Taubblindengeld werden hingegen vom Land erstattet. Darin enthalten sind 7,8 Mio. Euro, die im Einzelplan 08 in den Jahren 2023 und 2024 an Landesgehörlosengeld und Landestaubblindengeld veranschlagt sind und die dem LWV als Kostenerstattung zufließen. Für diese Leistungen wie auch die des SGB IX (Schwerbehindertenrecht-Integrationsamt) und des SGB XIV (Soziales Entschädigungsrecht) fallen Personal- und Sachkosten an, für die keine Kostenerstattungsregelung besteht.</p> <p>Außerdem fordert der LWV eine Aufstockung der Finanzzuweisung des Landes von aktuell 165 Mio. Euro; die jährliche Steigerung um 5 Mio. Euro falle zu niedrig aus. Der Hessische Städtetag sowie der Hessische Landkreistag sehen in der Finanzzuweisung keine Allgemeine Zuweisung, sondern eher eine Besondere Finanzzuweisung innerhalb des KFA.</p>
<p>6</p>	<p>Zeitplanung KFA-Evaluation</p> <p>Herr Kraulich erläutert, dass der bisherige Zeitplan, der eine Neufassung des HFAG zum 1. Januar 2025 vorsieht, es erforderlich machen würde, bis spätestens Ende 2023 die Facharbeit in der AG KFA abzuschließen. Jedoch sind einige Sachverhalte zu berücksichtigen, die letztlich für eine Verlängerung des Zeitplanes der KFA-Evaluation sprechen. Hervorzuheben sind dabei die Landtagswahl am 8. Oktober 2023, die Grundsteuerreform, die mögliche Kreisfreiheit der Stadt Hanau zum 1. Januar 2026 sowie die gutachterliche Begleitung der KFA-Evaluation. Herr Kraulich schlägt daher vor, die Evaluation um ein Jahr zu verlängern mit dem Ziel einer Neufassung des HFAG zum 1. Januar 2026. Für das Jahr 2025 schlägt er vor, im HFAG übergangsweise noch einmal einen Festbetrag vorzusehen.</p>

	Die Vorschläge werden in der AG erörtert und im Ergebnis auch seitens der KSpV – unter Gremienvorbehalt – mitgetragen.
7	Verschiedenes <u>Allgemeines zu § 48, 56 HFAG</u> Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens könnte die Überschrift des § 48 geändert werden, da „Zuwendungen zur Projektförderung“ den Kern der Sache nicht ganz trifft. Besser geeignet sei bspw. „Investitionszuweisungen“. Vorschlag von Herrn Dr. Dieter: <ul style="list-style-type: none">• §§ 48, 56 HFAG sollen im Wege der postulierten „Vereinfachung“ des KFA unbedingt betrachtet werden und sind auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.• §§ 48, 56 HFAG seien noch einmal KFA im Kleinformat. In anderen Bundesländern gäbe es derart kleinteilige Betrachtungen der Einzelkommunen nicht. <u>Kurz:</u> Finanzkraftausgleich in §§ 48, 56 HFAG abschaffen und bei den Allgemeinden Finanzzuweisungen die schwächeren Kommunen verstärkt berücksichtigen.“ <u>Termin der nächsten Sitzung</u> Die nächste AG-Sitzung findet am 9. November 2023 (ganztags) statt. Der ursprünglich vorgesehene Sitzungstermin am 4. Oktober 2023 entfällt.

Anlagen:

- *Präsentation 12. Sitzung AG KFA am 6. Juli 2023*
- *Anwesenheitsliste 12. Sitzung AG KFA am 6. Juli 2023*
- *Protokoll (final) 11. Sitzung AG KFA am 2. Mai 2023*

Protokoll: Bausch/Frantz/Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der Sitzung vom 6. Juli 2023</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es einen Ergänzungsvorschlag zum Tagesordnungspunkt 5 „Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband (LWV)“. Durch diese Ergänzung soll die finanzielle Belastung des LWV verdeutlicht werden. Der Protokollentwurf wird mit der entsprechenden Änderung abgenommen.</p>
3	<p>Besondere Finanzzuweisungen</p> <p>Herr Klumpp erläutert die gesetzlichen Grundlagen der Heilkurortezuweisung und informiert über die bisherigen Untersuchungsergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe, die anlässlich der Evaluation der Zuweisung durch HMdF, HMdIS und HMWEVW gebildet wurde. Im Rahmen der Evaluation sollte über zwei Fragen entschieden werden:</p> <p>Soll die Heilkurortezuweisung in ihrer jetzigen Konzeption beibehalten werden? Und wenn ja, (wo) gibt es Anpassungsbedarf?</p> <p>Soll die Heilkurortezuweisung auch weiterhin im Finanzressort verbleiben oder ist sie im Fachressort anzusiedeln, weil es sich in der Sache eher um Wirtschafts- bzw. Tourismusförderung handelt?</p> <p>Die AG tauscht sich über die Bestrebungen auf Bundesebene aus, die Meldepflichten der Beherbergungsbetriebe nach dem Bundesmeldegesetz (BMG) für deutsche Staatsangehörige abzuschaffen. Die sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen i.R.d. Erhebung der Übernachtungszahlen sind den Kommunalen Spitzenverbänden bekannt.</p>
4	<p>Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen</p> <p>Herr Gruno (HMSI) gibt einen Überblick über die investive Förderung für Krankenhäuser. Hierbei geht er insbesondere noch einmal auf das Landessonderinvestitionsprogramm zur Förderung von Strukturveränderungen und das Landesdarlehensprogramm ein, die beide mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 ins Leben gerufen worden sind. Bislang habe das HMSI jedoch den Förderaufruf wegen der bevorstehenden Krankenhausreform auf Bundesebene zurückgestellt. Der diesbezügliche Referentenentwurf zur Reform sei für Mitte November angekündigt, so dass man dann noch einmal einen etwaigen Förderaufruf im Lichte des Referentenentwurfes prüfen wolle. Herr Klumpp (HMdF) bezeichnet das System der Pauschalförderung als Erfolgsmodell, da die Gelder dort abfließen. Herr Gruno erläutert die Hintergründe, weshalb der Mittelabfluss bei dem Strukturfonds I und II sowie dem Krankenhauszukunftsfonds so schleppend ist. Hier sind als Gründe u.a. ein zähes und zeitwendiges Verfahren und schwierige Abstimmungsprozesse auf Landes- und Bundesebene hinsichtlich der Förderfähigkeit einer Maßnahme zu nennen.</p> <p>Herr Dr. Dieter (HStT) formuliert die Frage, ob es Sinn macht, die Investitionsförderung für Krankenhäuser auch im Lichte der Krankenhausreform über den KFA laufen zu lassen. Dann habe man eine klare Trennung, was Aufgabe des Landes und der Kommunen sei und erspare sich künftig die Diskussion, ob es sich bei der Förderung um Landesmittel handele oder nicht. Herr Gruno erklärt, dass hinsichtlich einer auskömmlichen Finanzierung der Krankenhäuser aktuell die Höhe der Betriebskostenförderung an erster Stelle zu nennen ist und dann erst die</p>

	<p>Investitionsförderung. Für die Krankenhäuser ist die Höhe der Investitionsfördermittel entscheidend und nicht die Frage, aus welchem Topf diese finanziert werden. Ebenso wird seitens Herrn Dieter thematisiert, ob es sinnvoll sei, den KFA diesbezüglich noch vor der Krankenhausreform zu verändern. Nach Auffassung des HMSI stehe die Evaluation des KFA nicht unbedingt mit der Krankenhausreform im Zusammenhang.</p>
<p>5</p>	<p>Landesausgleichsstock</p> <p>Im Ergebnis besteht in der AG Einigkeit im Hinblick auf die Notwendigkeit eines Instruments zur Abmilderung von Härten in Ausnahmefällen, insbesondere weil ein solches Instrument das KFA-System abrundet, es stabilisiert und zur Verfassungskonformität des KFA beiträgt.</p> <p>Zudem bedarf es einer Abrechnungsmöglichkeit des KFA, um den Kommunen die in dem Ausgleichssystem vorgesehenen Mittel in Gänze - ggf. auch zeitversetzt - zur Verfügung stellen zu können. Dass die Abrechnung des Ausgleichsjahres am sinnvollsten beim Landesausgleichsstock angesiedelt ist, wurde ebenfalls einvernehmlich erörtert. So können Ausgabereste zur Lösung von einzelnen Problemlagen unmittelbar mobilisiert werden, ohne dass wie im Fall der Veranschlagung der Mittel im Haushalt die Schlüsselmasse entsprechend reduziert wird.</p> <p>Herr Dr. Dieter bittet um die Mitteilung der Ausgabereste im Landesausgleichsstock, was ihm seitens des HMdF zugesagt wird.</p>
<p>11</p>	<p>Kurzbericht der Gutachter</p> <p>Herr Dr. Hesse und Herr Dr. Starke vom Institut für öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig geben einen Überblick über die aktuellen Themen der finanzwissenschaftlichen Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Hierbei gehen sie insbesondere auf die Ziele der Begleitung der Evaluierung, die Nivellierungshebesätze (NHS), den Bedarfsfaktor „Kinder“ im Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HFAG) und die Sonderstatusstädte und Kragenkreise ein.</p> <p>Herr Dr. Hesse weist daraufhin, dass die NHS nicht zu niedrig sein sollten, da dadurch die relativ steuerstarken Kommunen profitieren und die relativ steuerschwachen Kommunen entsprechend verlieren. Eine regelmäßige Anpassung der NHS erweist sich somit als notwendig. Die Gutachter schlagen vor, die NHS am Landesdurchschnitt auszurichten und weiterhin nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu unterscheiden.</p>
<p>6</p>	<p>Gebiets- und Aufgabenveränderungen</p> <p>Herr Dr. Duve (HMdF) gibt einen Überblick über die Auswirkungen von Gebiets- und Aufgabenveränderungen im KFA. Er verdeutlicht, dass Zusammenschlüsse innerhalb einer Teilschlüsselmasse im KFA relativ „geräuschlos“ vollzogen werden können. Deutlich aufwendiger hingegen ist ein gruppenübergreifender Wechsel, wie beispielsweise bei einer möglichen Kreisfreiheit der Stadt Hanau.</p> <p>Es ist vorgesehen, die mögliche Kreisfreiheit der Stadt Hanau im Zuge der Evaluation bereits zu berücksichtigen. Wünschenswert wäre allerdings eine zeitnahe Entscheidung bei der Frage einer möglichen Kreisfreiheit der Stadt Hanau.</p>
<p>7</p>	<p>Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)</p> <p>Herr Dr. Duve stellt die Vor- und Nachteile von unterschiedlichen Referenzzeiträumen für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen vor. Der Glättungseffekt eines 2-Jahres-Zeitraums wird als wenig geeignet bewertet, sodass sich die Diskussion auf den Vergleich der aktuell geltenden Regelung („01.07. des vorvergangenen Jahres bis 30.06. des vergangenen Jahres“) und den Referenzzeitraum „vorvergangenes Jahr“ fokussiert.</p>

	<p>Die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) tendieren zur letzten Variante, da sie durch die Heranziehung der Daten des vorvergangenen Jahres einen großen Vorteil in der deutlich früheren Berechnung und Versendung der jeweiligen Planungsdaten sehen. Dadurch könnten die Daten den Kommunen wesentlich frühzeitiger für die Haushaltsaufstellung zur Verfügung stehen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um abgestimmte Verbandsmeinungen. Herr Dr. Dieter (HStT) weist daraufhin, dass bei Berechnung der Planungsdaten der Stichtag der Einwohnerstatistik nicht entscheidend sein darf, wenn das die einzige Datengrundlage ist, die für die Berechnung der Planungsdaten fehlt.</p> <p>Herr Dr. Hesse weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in den Ländern, in denen die Steuerdaten des vorvergangenen Jahres als Berechnungsgrundlage herangezogen werden, oft der Wunsch nach aktuelleren Datengrundlagen geäußert wird.</p> <p>Herr Kraulich stellt klar, dass hier eine Abwägung zwischen den Vorteilen einer früheren Planungssicherheit und denen der Datenaktualität stattfinden muss.</p>
<p>8</p>	<p>Übergangsregelungen</p> <p>Herr Dr. Duve stellt den Status Quo der im HFAG zum 1.1.2016 enthaltenen Übergangsregelungen vor, die überwiegend keine Befristung haben.</p> <p>Herr Dr. Dieter weist daraufhin, dass Übergangsregelungen zukünftig, soweit wie möglich, vermieden werden sollten. Falls Übergangsregelungen erforderlich werden, sollten diese befristet sein.</p>
<p>9</p>	<p>Evaluationszyklen</p> <p>Herr Dr. Duve erläutert, warum regelmäßige Evaluationen des HFAG sinnvoll sind und gibt einen kurzen Überblick über die Evaluationszyklen in den anderen Ländern.</p> <p>Es besteht Einigkeit, dass ein Evaluationszyklus (frühestens nach 5 Jahren) sinnvoll ist. Weiterhin wird es von den Teilnehmenden begrüßt, die Arbeitsgruppe auch nach Abschluss der jetzigen Evaluation fortzuführen, wobei hierzu keine gesetzliche Regelung erforderlich erscheint.</p>
<p>10</p>	<p>Verwaltungsverfahren</p> <p>Nach Ansicht der Anwesenden ist das Verwaltungsverfahren bisher nicht zu beanstanden und hinreichend in der Durchführungsverordnung zum HFAG geregelt. Herr Dr. Dieter weist darauf hin, dass die Anpassungen, die aufgrund der Änderung des HFAG notwendig werden, möglichst im Jahr 2025 umgesetzt werden sollten.</p>
<p>11</p>	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Kraulich führt aus, dass eine mögliche Neukonzeption des KFA sowie eine Zeitplanung für 2024 und 2025 erst nach Konstituierung der Landesregierung vorgestellt werden können.</p> <p>Als Termin für eine nächste Sitzung wird der 1. Februar 2024, 10 Uhr bestimmt. In diesem Termin soll hauptsächlich der Entwurf des Gemeindefinanzberichts 2023 vorgestellt werden.</p>

Anlagen:

- Präsentation 13. Sitzung AG KFA am 9. November 2023 (bereits übersandt)
- Präsentation „Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen“ (bereits übersandt)
- Anwesenheitsliste 13. Sitzung AG KFA am 9. November 2023
- Protokoll (final) 12. Sitzung AG KFA am 6. Juli 2023

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Frau Dr. Kümpel	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
--------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 13. Sitzung vom 9. November 2023</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es einen Ergänzungsvorschlag zum Tagesordnungspunkt 4 „Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“. Der Protokollentwurf wird mit der entsprechenden Änderung abgenommen.</p>
3-8	<p>Gemeindefinanzbericht</p> <p>Der Gemeindefinanzbericht wird anhand der beigefügten Präsentation vorgestellt. Folgende Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge der Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) werden dabei diskutiert:</p> <p>Hinsichtlich der Abbildung zum Vergleich von Teilschlüsselmassen und Mindestausstattung auf Folie 10 regt Herr Dr. Dieter (HST) an, auch eine jahresbezogene Berechnung der Mindestausstattung darzustellen, was seitens des Finanzministeriums (MdF) zur Kenntnis genommen wird.</p> <p>Herr Kraulich informiert die AG darüber, dass der Hausleitung zeitnah der Vorschlag unterbreitet wird, die 71 Mio. Euro aus der Heimatumlage-Rücklage dem KFA 2024 zuzuführen und im Nachtragshaushalt 2024 einzubringen. Die Aufstockung soll den Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte (Gruppen der Umlagenzahler) zugutekommen, Ob dieser Vorschlag auch gebilligt wird und wann ggf. die Zuführung erfolgt (vorläufige oder endgültige Festsetzung), bleibt allerdings abzuwarten. Auf Rückfrage des HST gibt Herr Hofmann (MdF) an, dass beabsichtigt sei, den Nachtragshaushalt noch vor der Sommerpause zu verabschieden.</p> <p>Zu den Personalausgaben auf Folie 20 merkt Herr Dr. Dieter (HST) an, dass die dargestellten Quoten weniger aussagekräftig seien als absolute Beträge. Darüber hinaus regt der HST bei der Entwicklung der Investitionstätigkeit auf Folie 22 an, die Finanzierung der Investitionen durch Kreditaufnahme sowie Zuweisungen und Zuschüssen separat auszuweisen. Herr Kraulich (MdF) sagt daraufhin zu, beide Anregungen in Zukunft zu berücksichtigen und entsprechend im Gemeindefinanzbericht umzusetzen.</p> <p>Da HST und HLT die Ausführungen zu den Impfzentren auf S. 9 im Gemeindebericht bemängeln, wird vereinbart, die entsprechende Textpassage zu streichen. Stattdessen sollen die Defizite der einzelnen kommunalen Gruppen in Zukunft detaillierter und anhand der Daten aus der Jahresrechnungsstatistik dargestellt werden.</p> <p>Die KSpV bedanken sich für die Ausführung zum Gemeindefinanzbericht, der nach der Abstimmung mit dem Mdl zunächst der Hausleitung des MdF und im Anschluss dem Kabinett vorgelegt wird.</p>
9	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Kraulich (MdF) erklärt, dass mit der 14. Sitzung die Bestandsaufnahme des KFA abgeschlossen sei. In der nächsten Sitzung soll ein Vorschlag der Fachreferate zur Neukonzeption KFA vorgestellt werden. Die KSpV erhalten entsprechend Gelegenheit zur Stellungnahme.</p> <p>Für die nächste AG-Sitzung am 15. März (9-12 Uhr) wird das MdF einen Zeit- und Terminplan für die Sitzungen der AG und des Expertengremiums bis März 2025 vorbereiten.</p>

Die KSpV fragen an, ob ein kommunenscharfer Ausweis der Zuweisungen des Landes an die Kommunen möglich sei. Herr Hofmann (MdF) sagt eine entsprechende Prüfung zu. Für den KFA übernimmt Herr Klumpp (MdF) diese Prüfung. Dabei soll insbesondere in laufende Besondere Finanzausweisungen und einmalige Zuweisungen unterschieden werden.
--

Anlagen:

- *Präsentation 14. Sitzung AG KFA am 1. Februar 2024*
- *Entwurf Gemeindefinanzbericht 2023*
- *Anwesenheitsliste 14. Sitzung AG KFA am 1. Februar 2024*
- *Protokoll (final) 13. Sitzung AG KFA am 9. November 2023*

Im Auftrag
gez.

Klumpp (i.V.)

Protokoll: Herr Engelhart	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 14. Sitzung vom 1. Februar 2024</p> <p>Zum Protokollentwurf gab es keine Anmerkungen, sodass das Protokoll in der vorliegenden Fassung abgenommen wurde.</p>
3	<p>Arbeits- und Zeitplan</p> <p>Herr Engelhart (HMdF) stellt einen möglichen Zeitplan künftiger Sitzungen der Arbeitsgruppe (AG) vor. Dieser sieht die Sitzungen in einem Abstand von 4 – 6 Wochen, vorzugsweise an einem Donnerstag, bis Oktober vor. Auf Wunsch von Dr. Dieter (HST) werden die Termine für einen Zeitraum bis einschließlich März 2025 festgelegt.</p> <p>Die Mitglieder der AG erklären sich bereit, bis zur nächsten Sitzung (17. April 2024) zu den vom HMdF gemachten Terminvorschlägen, die sich in der Präsentation finden, Rückmeldung zu geben.</p> <p>Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) trägt zur Zeitplanung der wissenschaftlichen Begutachtung vor. Diese wird den Teilnehmern der AG als Anhang zum Protokoll zur Verfügung gestellt.</p>
4	<p>Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA</p> <p>Herr Kraulich stellt die einzelnen Vorschläge zur Neukonzeption des KFA vor. Er weist darauf hin, dass es sich bei den Vorschlägen um solche der Fachebene handelt und nicht um eine Positionierung des HMdF oder gar des Landes. Ausgehend von diesen Vorschlägen soll dann eine Fachdiskussion in der AG KFA erfolgen, um anschließend einen möglichst gemeinsamen Vorschlag für einen neuen KFA zu erarbeiten. Deshalb muss es zum jetzigen Zeitpunkt auch keine endgültigen Festlegungen der Kommunalen Spitzenverbände geben.</p> <p>Die Fachebene des HMdF schlägt vor, die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) anhand eines festen Anteils am obligatorischen Steuerverbunds zu ermitteln. Zusätzlich soll im Rahmen des Gemeindefinanzberichts eine Kontrollrechnung zur Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung erfolgen, um den Vorgaben der StGH-Urteile weiterhin nachzukommen. Diesen Vorschlag beurteilt Hr. Dr. Rauber (HSGB) als unkritisch, solange die Kerninhalte der StGH-Urteile (angemessene Finanzausstattung) erfüllt werden. Herr Dr. Koch (HLT) verweist bei dieser Frage ebenso auf die Berechnung der Mindestausstattung im Rahmen des Gemeindefinanzberichts, sodass dieses Vorgehen den Ansatz einer bis zur nächsten Evaluierung festen Verbundquote erlaube. Ebenso sieht Herr Dr. Dieter bei der Rückkehr zur Verbundquote keinen grundsätzlichen Verstoß gegen die StGH-Urteile.</p> <p>Zu erörtern wäre, ob künftig weiterhin eine Spitzabrechnung erfolgen soll. Herr Dr. Duve (HMdF) weist darauf hin, dass eine Spitzabrechnung obsolet werden würde, wenn auf die IST-Werte des aktuell vorliegenden obligatorischen Steuerverbunds abgestellt werden würde.</p> <p>Unter „2. Vorwegentnahmen“ greift Hr. Dr. Dieter den aus der letzten AG resultierenden Arbeitsauftrag zu einer Übersicht kommunenscharfer Zuweisungen des Landes an die Kommunen innerhalb und außerhalb des KFA auf. Herr Hofmann (HMdF) und Herr Kraulich weisen auf die Schwierigkeiten der Datenzuordnung der einzelnen SAP-Buchungen zu den geförderten Kommunen hin, da Empfänger im SAP-System und tatsächlicher Empfänger der Förderung</p>

	<p>nicht immer deckungsgleich sind (Beispiel: Zahlungen an die Verbraucherzentrale, die systemseitig mit der Stadt Frankfurt verknüpft sind). Das HMdF sagt zu, die Übersicht so detailliert wie möglich zu erstellen.</p> <p>Herr Kraulich führt weiter aus, dass der Vorschlag zur Neukonzeption des KFA außerdem den Wegfall der Finanzzuweisung an den LWV als Vorwegentnahme aus der FAG-Masse zugunsten einer Aufstockung der Schlüsselzuweisungen vorsieht. Die dann wegfallende Zuweisung in Höhe von 170 Mio. Euro müsste über die Verbandsumlage finanziert werden. Herr Ackermann (LWV) fragt, welche Konsequenzen das für die landesindizierten Aufgaben hätte, die über die Vorwegentnahme finanziert werden (z.B. Landesblindengeld) und weist darauf hin, dass diese wie die anderen Aufgaben dann durch Zuweisungen aus dem jeweils betroffenen Ressort finanziert werden müsste. Herr Dr. Dieter fügt zudem an, dass die horizontalen Umverteilungseffekte, die dieser Wegfall mit sich bringen würde, im Blick behalten werden müssten. Hier sei die Betrachtung des Gesamtsystems wichtig.</p> <p>Bei der Bestimmung der Schlüsselmassen (Thema „4. Bestimmung der Teilschlüsselmassen“) wird seitens des HMdF ergänzt, dass geplant wird, die Quoten für die Teilschlüsselmassen auch einer zyklischen Evaluierung zu unterwerfen.</p> <p>Die Neukonzeption sieht vor, die Nivellierungshebesätze im Rahmen der horizontalen Verteilung zu aktualisieren und einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen. In diesem Kontext wurde von den AG Mitgliedern das Thema Grundsteuerreform aufgeworfen. Herr Kraulich weist darauf hin, dass die Entwicklungen der Grundsteuerreform zwar in den Prozess zur Anpassung der Nivellierungshebesätze einfließen, hiervon aber grundsätzlich unabhängig ist.</p> <p>Herr Kraulich erläutert unter „5. Verteilungsparameter – Einwohnergewichtung“, dass die aktuelle Regelung im HFAG zur Ermittlung des Hauptansatzes (Kopplung der zentralörtlichen Funktion bzw. der Zuordnung zum Strukturraum an den Landesentwicklungsplan) fortgeführt werden soll. Der Ermittlung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum soll dagegen künftig an das Konzept des Siedlungsstrukturindex des Hessischen Rechnungshofes angelehnt werden. Weitere Änderungen bei den Ergänzungsansätzen können sich ergeben, sofern die gutachterliche Prüfung andere/ zusätzliche Sonderbedarfsansätze für Kinder und den Metropolenzuschlag empfiehlt. In diesem Kontext werfen Herr Dr. Dieter und Herr Dr. Rauber (HSGB) ein, dass die Einwohnergewichtungen in den Hauptansätzen auch einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden sollen. Das HMdF nimmt die Anregung auf und sagt zu, diese zu prüfen.</p> <p>Zu der Frage der Erhöhung der Anreize für Interkommunale Zusammenarbeit verweist Herr Hardt (HMdI) auf eine mögliche Anhebung der Fördersätze im bestehenden Förderprogramm.</p> <p>Weiter geht Herr Kraulich auch auf die zusätzlichen Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung ein. Bei der Bewertung dieser Aufträge werden die jeweils fachlich zuständigen Ressorts eingebunden. Auf sie wird im Nachgang zur Sitzung zugegangen.</p> <p>Zur Frage der Steigerung des Anreizes zur Ausweisung von Wohnbauflächen bringt Herr Dr. Rauber die Idee vor, dass dieser eventuell mit einem Bedarfsfaktor Kind abgedeckt sein könnte. Herr Dr. Dieter dagegen schlägt beispielsweise eine Prämierung von Einwohnerzuwächsen vor.</p>
<p>5</p>	<p>Verschiedenes</p> <p>Die nächste Sitzung der AG KFA findet am 17. April 2024 (14-16 Uhr) statt.</p>

Anlagen:

- Präsentation 15. Sitzung AG KFA am 13. März 2024 (bereits versendet)
- Anwesenheitsliste 15. Sitzung AG KFA am 13. März 2024
- Protokoll (final) 14. Sitzung AG KFA am 1. Februar 2024
- Zeitplan der wissenschaftlichen Begutachtung

Im Auftrag
gez. Kraulich

Protokoll: Herr Engelhart	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 15. Sitzung der AG KFA vom 13. März 2024</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Anmerkungen, sodass das Protokoll in der vorliegenden Fassung abgenommen wird.</p>
3	<p>Finaler Arbeits- und Zeitplan</p> <p>Herr Engelhart stellt den aktualisierten Arbeits- und Zeitplan vor. Der in der Sitzung abgestimmte Arbeits- und Zeitplan wird den Teilnehmern im Anschluss an die Sitzung übersendet (bereits erfolgt).</p>
4	<p>Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen durch die Gutachter</p> <p>Dr. Hesse und Dr. Starke (beide Uni Leipzig) stellen die Ergebnisse des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen vor.</p> <p>Auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände wird das Gutachten noch um eine Passage zu den Effekten der Anpassung der Nivellierungshebesätze auf die Kreisumlagegrundlagen ergänzt. Sobald das Gutachten in seiner neuen Form vom Fachreferat des HMdF abgenommen wurde, wird die endgültige Fassung des Gutachtens der AG KFA zur Verfügung gestellt.</p> <p>Auf die Frage von Frau Rauscher (HSGB), ob der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 von den Gutachtern abgebildet werde, weist Dr. Hesse daraufhin, dass Jahresrechnungsdaten bis 2022 berücksichtigt werden. Er verdeutlicht die generelle Problematik bei der Verwendung von Prognosen, nimmt das Thema aber nochmal zur näheren Prüfung mit.</p> <p>Auf die Frage von Herrn Dr. Dieter (HST), an welchen Stellen die Kreisfreiheit Hanaus berücksichtigt werde, teilt Herr Dr. Hesse mit, dass dieses Thema vor allem in den Gutachten zu den Sonderstatus-Städten/ Kragenkreisen sowie der Ermittlung der Teilschlüsselmassen behandelt werde.</p> <p>Herr Kraulich schlägt vor, dem Vorschlag der Gutachter folgend die Nivellierungshebesätze auf den aktuellsten Landesdurchschnitt anzuheben. Mit entsprechender Ermächtigung könnten die Nivellierungshebesätze künftig in der Durchführungsverordnung geregelt werden, um eine regelmäßige Anpassung außerhalb eines umfangreichen Gesetzgebungsverfahrens zu ermöglichen. Dieser Punkt wird im weiteren Verlauf der Evaluation noch zu diskutieren sein.</p>
5	<p>Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA</p> <p>Da die Arbeitsebene des HMdF bereits Fachvorschläge zur Neukonzeption des KFA vorgestellt hat, stellt sich die Frage, wie das weitere Verfahren des Austausches aussehen soll. Herr Kraulich schlägt vor, dass sich die Kommunalen Spitzenverbände in den kommenden Sitzungen zu einem gemeinsamen Austausch auf Fachebene bereit erklären. Präsidienbeschlüsse bedürfe es hierzu nicht.</p>

	<p>Herr Hoffmann (HLT) informiert darüber, dass eine interne Arbeitsgruppe beim HLT eine Stellungnahme zu den Fachvorschlägen erarbeitet, wobei unklar sei, wann diese dem HMdF vorgelegt werden könne. Eine umfangreiche Stellungnahme sei dagegen erst im Frühjahr 2025 vorgesehen.</p>
6	<p>Verschiedenes</p> <p><u>Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation:</u></p> <p>Herr Kraulich informiert über den Vorschlag der Fachebene, auf die erneute Überprüfung des Anteils pflichtiger und freiwilliger Aufgaben zu verzichten. Herr Jung (HSGB) wirft die Frage auf, ob man dann durch den Verzicht der Aktualisierung und somit die Verwendung veralteter Daten dennoch die vom Staatsgerichtshof auferlegte Beobachtungspflicht erfülle. Die Frage der Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation soll in der kommenden Sitzung noch einmal thematisiert werden.</p> <p><u>Bericht aus der 5. Sitzung des Expertengremiums KFA</u></p> <p>Herr Kraulich informiert darüber, dass die Kommunalen Spitzenverbände zu der kommenden Sitzung des Expertengremiums am 26. Juni 2024 von 13 bis 15 Uhr eingeladen werden und weist darauf hin, dass maximal zwei Vertreter pro Verband teilnehmen können.¹</p> <p><u>Bericht aus dem Expertengremium zum Thema Heilkurortezuweisung</u></p> <p>Herr Klumpp berichtet aus der 5. Sitzung des Expertengremiums vom 19. März 2024 zum Thema „Zuweisungen für die Heilkurorte“ und stellt einen Vorschlag zur Verfahrensvereinfachung vor. Eine schriftliche Zusammenfassung und eine Länderumfrage sind dem Protokoll als Anlage beigefügt. Seitens der Kommunalen Spitzenverbände wurden keine Bedenken geäußert, den Vorschlag zur Verfahrensvereinfachung dem Hessischen Heilbäderverband vorzustellen.</p> <p>Bezüglich des Ergebnisses der durchgeführten Länderumfrage und zur Frage, ob die Festsetzung der Heilkurortezuweisung zukünftig weiterhin durch das HMdF oder beispielsweise durch das HSL erfolgen sollte, wird auf die beigefügten Anlagen verwiesen.</p> <p><u>Nächste Sitzung</u></p> <p>Die nächste Sitzung der AG KFA findet am 16. Mai 2024 (10-12 Uhr) statt.</p>

Anlagen:

- Präsentation 16. Sitzung AG KFA am 24. April 2024 (bereits versendet)
- Präsentation zum Gutachten „Nivellierungshebesätze“ (bereits versendet)
- Arbeits- und Zeitplan Stand 24.04.2024 (bereits versendet)
- Anwesenheitsliste 16. Sitzung AG KFA am 24. April 2024
- Protokoll (final) 15. Sitzung AG KFA am 13. März 2024
- Anlage zum Protokollentwurf - Ergebnis Expertengremium TOP Heilkurorte

Im Auftrag
gez.

Kraulich

¹ Eine Einladung ist bereits erfolgt.

**Informationen zu den Arbeitsaufträgen aus der 4. Sitzung des
Expertengremiums vom 16. November 2023**

TOP 2

1. Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte

„Einmütig empfiehlt das Gremium jedenfalls eine Vereinfachung des Verteilverfahrens (Pauschalen, schon vorhandene Parameter?). Hierzu bittet das Gremium um einen Vorschlag. Darüber hinaus wurde dem Gremium noch ein Ländervergleich sowie eine Übersicht der endgültigen Zuweisungen für die hessischen Heilkurorte zugesagt.“

1. Verfahrensvereinfachung

Im Rahmen der 13. Sitzung der Arbeitsgruppe zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs hat Herr Dr. Lutz vom Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) die Arbeitsgruppe darüber informiert, dass statistische Daten im Zusammenhang mit den Heilkurorten erhoben werden, die für die Berechnung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte in Betracht kommen könnten. Insoweit wäre ggf. eine Datenerhebung bei der Kommune entbehrlich. Diesbezüglich steht das Finanzministerium noch im Austausch mit dem HSL.

Nach derzeitigem Stand sind nach Auffassung des Finanzministeriums die Überlegungen nicht dazu geeignet, den Erhebungsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren.

Diese Einschätzung ist darin begründet, dass die Daten des HSL sämtliche Übernachtungen, nicht nur die kurtaxpflichtigen Übernachtungen abbilden. Von der Kurtaxe ausgenommene Übernachtungen sind ebenfalls enthalten (Geschäftsreisende, Flüchtlinge).

Eine Vereinfachung bei der Festsetzung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte nach § 44 HFAG könnte hingegen durch den Ansatz von Festbeträgen entstehen. Vorstellbar wäre eine Ermittlung und Festlegung der Festbeträge anhand der Durchschnittswerte aus den Erhebungsbögen der vorangegangenen fünf Jahre. Diese Festbeträge sollten in einem regelmäßigen Turnus von fünf Jahren überprüft und neu ermittelt werden.

2. Länderumfrage

Das Finanzministerium ist der Bitte des Expertengremiums aus der Sitzung vom 16. November 2023 nachgekommen und hat eine Länderumfrage bezüglich der Erhebung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte initiiert. Von den neben Hessen insgesamt zwölf übrigen Flächenländern haben lediglich Thüringen und das Saarland keine Rückmeldung gegeben. Das Finanzministerium konnte mittels eigenständiger Recherchen feststellen, dass beide Flächenländer keine Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte vorsehen. Entsprechend verhält es sich bei Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Die übrigen Bundesländer sehen zum Teil analog zu Hessen eine antragslose Zuweisung vor. Hierbei unterliegen die Mittel keiner Zweckbindung. Teilweise wird jedoch eine investive, antragsgebundene Förderung vorgesehen, deren Mittel im Wege der Anteilsfinanzierung zweckgebunden zu verwenden sind. Die Höhe der Zuweisung bzw. der investiven Förderung der einzelnen Bundesländer stellt sich wie folgt dar:

Land	Zuweisung in Euro	Antrag/Zweckbindung	Investive Förderung	Antrag/Zweckbindung	Zuständigkeit
Baden-Württemberg	6 Mio.	Antragslos, keine Zweckbindung			Statistisches Landesamt (festsetzende Behörde für die Leistungen nach dem FAG)
Bayern	1,8 Mio.	Antrag erforderlich; Mittel sind Zweckgebunden	21,1 Mio.	Antrag erforderlich, Mittel sind zweckgebunden	Zuweisung: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention) Investive Förderung: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus
Hessen	13 Mio. Euro	Antragslos, keine Zweckbindung			Hessisches Ministerium der Finanzen
Niedersachsen	2 Mio.	Noch festzulegen; keine Zweckbindung			Nds. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
Nordrhein- Westfalen	11,977 Mio.	Antragslos ohne Zweckbindung			Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen und Ministerium der Finanzen Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz			1,5 Mio. Euro	Antrag erforderlich, Mittel sind zweckgebunden	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz

Festzustellen ist, dass Hessen mit einer Einwohnerzahl in 2022 von rd. 6,4 Mio. mit Abstand die höchste Zuweisung für die Belastungen der Heilkurorte vorsieht. Nordrhein-Westfalen mit einer fast dreifachen Einwohnerzahl von rd. 18 Mio. sieht dahingegen lediglich eine Zuweisung in Höhe von 11,977 Mio. Euro vor.

Weiterhin verdeutlicht der Vergleich in der tabellarische Übersicht, dass die Festsetzung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte nicht zwingend vom Hessischen Ministerium der Finanzen vorgenommen werden müsste. Sofern zukünftig eine Datenlieferung über das HSL erfolgen sollte, wäre durchaus denkbar, dass analog zu Baden-Württemberg die Festsetzung der Heilkurortezuweisungen durch das HSL vorgenommen wird.

Ein detaillierteres Ergebnis zu der durchgeführten Länderumfrage kann der **Anlage 1** entnommen werden.

3. Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte der Jahre 2016 bis 2023

Für die insgesamt 33 Heilkurorte wurden in der **Anlage 2** die Zuweisungen für den Betrachtungszeitraum 2016 bis 2023 dargestellt. Aus der Anlage gehen ebenfalls die aufgrund der Corona Pandemie erfolgten Sonderzuweisungen hervor.

4. Finanzielle Auswirkungen bei Wegfall der Zuweisungen

Aus der beigefügten **Anlage 3** wird für die einzelnen Heilkurorte ersichtlich, wie sich der Wegfall der Heilkurortezuweisung auf die Grundsteuer B auswirken würde. Für die Modellberechnung wurden die statistische Daten für das Haushaltsjahr 2022 herangezogen, da für 2023 nur teilweise belastbaren Zahlen veröffentlicht wurden.

Insbesondere Bad Wildungen und Bad Zwesten würden erhebliche finanzielle Einbußen verzeichnen und müssten eine Anhebung der Grundsteuer B von über 400 Prozentpunkten vornehmen.

Eine weitere Alternative zur Abdeckung der finanziellen Einbußen bei Wegfall der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte wäre die Anhebung der Kurtaxe. Das Ergebnis dieser Berechnung kann der **Anlage 4** entnommen werden.

Bundesland	Finanzielle Unterstützung von Heilkurorten (ja/nein)	Höhe in Euro	Rechtsgrundlage (FAG, sonstiges Gesetz, Verordnung, Förderrichtlinie, Einzelfallentscheidung)	Voraussetzungen	Sinn und Zweck (ggf. Kompensation für ...)	Verwendung (mit/ohne Zweckbindung; konsumtiv/investiv)	Verfahrensart (Antragsverfahren/antragsloses Zuweisungsverfahren, Einzelberechnung/Pauschale)	Zuständige Stelle (Behörde, Förderbank)
Brandenburg	nein							
Baden-Württemberg	Ja	6 Mio. Euro p.a. für pauschale Zuweisungen	§ 20 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG)	Die Mittel werden auf die einzelnen Gemeinden nach dem Verhältnis der kurzfristigen Übernachtungen in den nach dem Kurortgesetz anerkannten Gemeindeteilen aufgeteilt. Dabei werden die Übernachtungen 1. in Heilbädern 2-fach, 2. in heilklimatischen Kurorten, Kneipp-Heilbädern, Kneipp-Kurorten, Orten mit Heilquellen-, Moor (Peloid)- oder Sole-Kurbetrieb und den Orten mit Heilstollen-Kurbetrieb 1,5-fach gewertet.	Pauschale Zuweisungen für Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen.	siehe vorhergehende Spalten		Statistisches Landesamt (festsetzende Behörde für die Leistungen nach dem FAG)
Bayern	Ja	a) "KuHeMo-För" Ansatz i.H.v. 1,8 Mio. EUR EPl 14, Kap. 14 03 TG 60, FKZ 314 b) "RÖFE" Ansatz im Entwurf des HHP/Plans 2024/2025: 21,1 Mio EUR pro Jahr Epl. 08, Kap. 08 09 Tit. 883 78, FKZ 652	ART. 23, 44 Bayerische Haushaltsordnung (BayHO) nebst Verwaltungsvorschriften (VV-BayHO); a) Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität in den bayerischen hochpräzisionskurativen Kurorten und Heilbädern sowie anerkannten Heilquellen- und Moor-Kurbetrieben ("KuHeMo-För") b) Richtlinie zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE)	a) "KuHeMo-För": Projektförderung für Projekte innerhalb eines therapeutischen, rehabilitativen, präventiven oder gesundheitsfördernden kurörtlichen Gesamtkonzepts (insb. Studien und Untersuchungen - ggf. auch Infrastrukturmaßnahmen); Projekt muss Bezug zu anerkanntem Heilkurort haben. b) "RÖFE": Es werden nur Vorhaben gefördert, für die ein touristischer Bedarf vorliegt und überwiegend touristisch genutzt werden.	a) "KuHeMo-För": Unterstützung der Kurorte, Maßnahmen und Untersuchungen für den Nachweis der medizinischen Qualität im Sinne der Ergebnisqualität durchzuführen; Ziel: Erforderliche wissenschaftliche, empirische Evidenzen zur (Kur-)Medizin zu entwickeln und medizinische Qualität in den Kurorten zu verbessern. b) "RÖFE": Attraktivitätssteigerung und Qualitätsverbesserung bzw. Förderung der Tourismusinfrastruktur; Steigerung der Übernachtungszahlen.	a) "KuHeMo-För": Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung; Antragsverfahren mit Projektbeschreibung, Finanzierungsplan, weitere Unterlagen bei Baumaßnahmen; Verwendungsnachweisverfahren b) "RÖFE": Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung; Antragsverfahren; Verwendungsnachweisverfahren	a) "KuHeMo-För": Bewilligungsbehörde: Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Fachressort: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention) b) "RÖFE": Bewilligungsbehörde: Bezirksregierung (Fachressort: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus)	
Hessen	Ja	13 Mio. EUR p.a.	§ 44 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (HFAG); Verordnung zur Durchführung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAGDV)	Status Heilkurort + mindestens 5.000 kurbetragspflichtige Übernachtungen	Kompensation; Ausgleich dafür, nicht wie herkömmliche Kommune Gewerbe ansiedeln zu dürfen bei gleichzeitiger Finanzierung von Aufwendungen für Kurinfrastruktur	Keine Zweckbindung; Mittel grds. konsumtiv und investiv frei verwendbar	Antragslos; Zuweisung nach Verteilungsschlüssel (Gewichtete Einwohner + Kommunen melden Anzahl Reha-Betten und kurbetragspflichtige Übernachtungen)	Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)
Mecklenburg-Vorpommern	Nein							
Niedersachsen	Ja	2024: 2 Mio Euro	Billichkeitsleistung nach § 63 LHO i.V. § 19 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023)	Gemeinden, die eine staatliche Anerkennung für Tourismusförderung	Tourismusförderung	Keine Zweckbindung; Mittel groß noch festzulegen		Nds. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
Nordrhein-Westfalen	Ja	1.976.600 EUR in 2023	§ 25 Abs. 1 Nr. 1 L FAG in der Fassung vom 7.12.2022 Verordnungsvorschrift "Förderprogramm öffentliche Tourismusinfrastruktur" vom 20. April 2023	Status anerkannter Kurort (Luftkurort, heilklimatischer Kurort, Kneipp-Kurort, Heilbad, Kneipp-Heilbad, Staatsbad)	Pauschale Zuweisungen an Gemeinden, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen tragen.	Keine Zweckbindung; Mittel grds. konsumtiv und investiv frei verwendbar	Antragsloses Zuweisungsverfahren; Sockelbetrag 50 Tsd. EUR je Kommune mit Gewichtung (1-fach: Luftkurort; 2-fach: Heilklimatischer Kurort; 4-fach: Heilbad; 8-fach: Staatsbad); Aufstockungsbetrag bei hohen Übernachtungszahlen	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen und Ministerium der Finanzen Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz	Ja	Ansatz von 1,5 Mio. € für Investitionen in öffentliche Tourismusinfrastruktur und sonstige Vorhaben von Kommunen, Ansatz nicht ausschließlich für die Heilbäder und Kurorte 0877 883 74 0877 663 74	§ 25 Abs. 1 Nr. 1 L FAG in der Fassung vom 7.12.2022 Verordnungsvorschrift "Förderprogramm öffentliche Tourismusinfrastruktur" vom 20. April 2023	als Heilbad, Kneipp-Heilbad, Feike-Heilbad, Kneipp-Kurort, Feike-Kurort, heilklimatischer Kurort oder Ort mit Heilquellen-, Heilstollen- oder Peloid-Kurbetrieb staatlich anerkannt	Förderung von touristischen und artspezifischen Infrastrukturen in Heilbädern und Kurorten	Investitionsförderung zweckgebundene Zuwendung mit Zweckbindungsfristen	Projektförderung auf Antrag im Wege der Anteilfinanzierung als nicht rückzahlbarer Zuschuss zu den förderfähigen Ausgaben; Fördersatz bis zu 85 %	Bewilligungsbehörde: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
Saarland	nein							
Sachsen	nein							
Sachsen-Anhalt	nein							
Schleswig-Holstein	nein							
Thüringen	nein							

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	Zuweisung 2016 in Euro	Euro/EW 2016	Zuweisung 2017 in Euro	Euro/EW 2017	Zuweisung 2018 in Euro	Euro/EW 2018
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	42.690	10,76	43.436	10,53	40.580	9,83
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	188.676	36,96	192.481	37,55	192.805	37,63
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	748.004	13,93	764.857	14,19	753.290	13,89
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	403.698	24,51	404.496	24,42	402.198	24,16
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	633.666	64,93	663.462	66,90	655.906	65,46
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	875.943	65,06	882.175	65,84	896.153	67,03
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	76.748	7,96	78.916	8,09	77.663	7,96
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	654.364	60,32	520.940	47,09	524.681	46,90
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	148.420	23,11	211.401	32,86	214.593	33,29
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.451.159	45,46	1.478.677	46,06	1.479.328	45,99
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	290.397	16,79	150.552	8,69	145.860	8,44
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	394.155	27,86	393.605	27,69	399.443	28,01
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	116.618	14,55	120.934	15,14	75.931	9,58
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	47.536	9,87	48.285	10,06	52.669	11,00
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	313.010	95,14	316.935	95,29	341.703	103,33
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	209.781	37,80	211.818	38,69	215.563	39,49
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	469.312	15,85	432.669	14,54	422.293	14,17
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	253.909	66,42	264.862	72,74	260.677	71,42
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	68.555	11,34	63.807	10,61	59.028	9,87
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	53.931	10,57	60.223	11,95	59.456	11,82
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	62.977	8,86	65.567	9,34	71.368	10,22
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	484.893	123,48	502.708	128,87	498.518	127,37
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	121.367	7,83	117.725	7,62	123.978	8,01
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.123.767	183,97	3.204.332	187,57	3.227.005	188,31
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	760.874	125,54	775.230	127,74	768.434	126,53
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	1.005.550	118,63	1.029.907	119,84	1.040.877	119,99

AGS	Bäderegemeinden	Landkreis	Zuweisung 2019 in Euro	Euro/EW 2019	Zuweisung 2020 in Euro	Euro/EW 2020	Zuweisung 2021 in Euro	Euro/EW 2021
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	47.142	11,46	44.919	10,88	47.258	11,35
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	186.371	36,51	189.527	37,28	184.869	36,56
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	751.428	13,86	748.536	13,84	771.447	14,25
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	400.471	23,95	405.317	24,40	410.964	24,85
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	667.161	65,59	669.327	65,01	663.710	64,23
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	876.805	65,24	911.426	67,18	906.079	66,92
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	79.899	8,19	72.787	7,40	70.606	7,16
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	514.205	45,95	520.379	46,43	529.168	46,92
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	205.322	31,78	195.177	29,95	196.764	30,36
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.555.863	47,95	1.541.761	47,45	1.544.191	47,11
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	150.164	8,73	147.816	8,54	138.158	7,98
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	386.350	27,17	325.795	22,97	306.400	21,64
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	85.347	10,78	83.576	10,45	82.258	10,42
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	51.751	11,03	55.394	11,76	59.863	12,83
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	334.005	97,21	314.816	89,92	310.781	88,54
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	215.494	39,47	213.765	39,01	201.275	37,03
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	446.035	14,90	440.309	14,66	496.599	16,50
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	257.342	70,62	275.585	76,83	271.924	75,60
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	57.279	9,67	56.598	9,60	57.481	9,74
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	61.141	12,16	60.932	12,18	63.531	12,70
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	73.892	10,64	80.018	11,61	79.413	11,50
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	503.630	132,08	497.260	129,43	484.937	126,85
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	127.207	8,27	130.935	8,41	131.353	8,30
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.209.926	185,93	3.244.325	187,67	3.238.174	187,93
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	766.772	125,78	772.553	125,99	762.245	124,39
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	988.998	114,59	1.001.167	118,34	990.552	116,84

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	Zuweisung 2022 in Euro	Euro/EW 2022	Zuweisung 2023 in Euro	Corona Sonderzuweisung 2020 in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	47.328	11,44	43.544	17.277
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	160.736	29,71	169.550	72.895
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	761.638	13,85	763.976	287.898
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	404.739	24,17	394.744	155.891
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	649.194	60,53	602.001	257.433
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	907.995	65,69	877.635	350.548
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	65.671	6,60	0	27.995
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	497.394	43,52	529.235	200.147
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	193.373	29,84	225.114	75.068
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.610.688	48,16	1.543.765	592.985
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0
6440016	Nidda	Wetteraukreis	274.342	15,54	279.835	56.852
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	358.537	25,08	343.377	125.305
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	87.296	10,98	84.267	32.145
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	49.784	10,63	60.742	21.306
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	297.536	83,39	297.175	121.084
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	209.814	38,04	168.385	82.217
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	520.107	16,97	505.623	169.350
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	289.623	78,38	280.926	105.995
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	60.918	10,21	62.351	21.769
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	68.183	13,34	64.877	23.435
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	73.510	10,46	71.989	30.776
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	474.158	123,74	485.560	191.254
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	133.398	8,34	126.002	50.359
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.144.950	178,74	3.204.307	1.247.817
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	745.482	116,08	849.141	297.135
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	913.606	108,84	965.879	385.064

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	Corona Sonderzuweisung 2021 in Euro	Corona Sonderzuweisung 2022 in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	27.618	18.203
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	85.826	61.821
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	261.515	292.937
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	191.187	155.669
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	253.009	249.690
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	332.085	349.230
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	84.542	25.258
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	203.174	191.305
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	113.799	74.373
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	458.654	619.496
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0
6440016	Nidda	Wetteraukreis	121.480	105.516
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	99.910	137.899
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	76.203	33.575
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	73.213	19.148
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	109.593	114.438
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	68.252	80.697
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	194.480	200.041
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	112.361	111.394
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	34.188	23.430
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	32.311	26.224
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	83.405	28.273
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	158.700	182.369
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	105.398	51.307
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1.069.995	1.209.596
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	258.517	286.724
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	390.585	351.387

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	GrdSt B in		GrdSt B HS		Veränderung Hebesatzpunkte GrdSt B	Veränderung in Euro/EW
			Euro 2022	in Euro/EW	GrdSt B HS 2022	ohne Zuweisung 2022		
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	491.008	119	420%	460%	40%	11
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	1.171.507	217	870%	989%	119%	30
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	10.447.320	190	345%	370%	25%	14
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	5.823.073	348	540%	578%	38%	24
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	2.165.581	202	500%	650%	150%	61
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	2.410.827	174	490%	675%	185%	66
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	7.060.937	305	632%	632%	0%	0
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	1.854.090	186	580%	601%	21%	7
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	2.911.901	255	760%	890%	130%	44
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	1.465.945	226	592%	670%	78%	30
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	6.668.631	199	560%	695%	135%	48
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	6.302.913	176	450%	450%	0%	0
6440016	Nidda	Wetteraukreis	3.284.510	186	570%	618%	48%	16
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	2.037.102	143	400%	470%	70%	25
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	837.282	105	370%	409%	39%	11
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	1.901.182	152	475%	475%	0%	0
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	565.793	121	365%	397%	32%	11
6631001	Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda	843.264	236	695%	940%	245%	83
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	707.102	128	450%	584%	134%	38
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	5.469.842	178	470%	515%	45%	17
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	1.196.618	324	951%	1181%	230%	78
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	1.795.632	301	950%	982%	32%	10
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	890.180	174	600%	646%	46%	13
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	700.996	100	395%	436%	41%	10
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	576.938	151	500%	911%	411%	124
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2.447.681	153	455%	480%	25%	8
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2.622.995	149	360%	792%	432%	179
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1.397.181	218	380%	583%	203%	116
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	2.240.179	267	800%	1126%	326%	109

AGS	Kommune	Landkreis	Kurtaxe in Euro	Kurtaxpflichtige Übernachtungen in 2021	Zuweisung 2023 in Euro	Kurtaxe ohne Zuweisung in Euro	Veränderung Kurtaxe in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	0,75	8.485	43.544	5,13	4,38
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	0,25	37.632	169.550	4,51	4,26
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	3,10	248.145	763.976	6,18	3,08
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	1,50	65.853	394.744	5,99	4,49
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	2,50	147.193	602.001	4,09	1,59
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	2,30	193.869	877.635	4,53	2,23
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0,00	0	0	0,00	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	1,40	4.550	0	1,40	0,00
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	2,65	124.827	529.235	4,24	1,59
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	2,45	68.148	225.114	3,30	0,85
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	3,30	420.500	1.543.765	3,67	0,37
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0,00	0	0	0,00	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	3,30	29.605	279.835	9,45	6,15
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	1,30	62.730	343.377	5,47	4,17
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	1,20	13.823	84.267	7,30	6,10
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	1,50	17.153	60.742	3,54	2,04
6631001	Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda	2,50	88.669	297.175	3,35	0,85
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	2,40	47.224	168.385	3,57	1,17
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	2,20	145.162	505.623	3,48	1,28
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	2,50	96.805	280.926	2,90	0,40
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	1,00	12.409	62.351	5,02	4,02
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	0,50	18.226	64.877	3,56	3,06
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	1,00	13.911	71.989	5,17	4,17
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	1,50	132.577	485.560	3,66	2,16
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1,00	31.514	126.002	4,00	3,00
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2,85	960.390	3.204.307	3,34	0,49
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2,00	501.737	849.141	3,69	1,69
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	2,60	259.243	965.879	3,73	1,13

Protokoll: Herr Engelhart	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (MdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 16. Sitzung der AG KFA vom 24. April 2024</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Anmerkungen, sodass das Protokoll in der vorliegenden Fassung abgenommen wird. Änderungswünsche im Nachgang der Sitzung gingen nicht ein.</p>
3	<p>Ergänzungsansätze im horizontalen Finanzausgleich (Dr. Starke)</p> <p>Herr Dr. Starke (Uni Leipzig) stellt die aktuelle methodische Herangehensweise für die Berücksichtigung von Ergänzungsansätzen im horizontalen KFA vor (Anlage).</p> <p>Erste Ergebnisse der Regressionsanalyse des Gutachterteams zeigen, dass die Unterscheidung der zentralörtlichen Funktion der Kommunen einen signifikanten Einfluss auf den IST-Zuschussbedarf der Kommunen hat. Laut Herrn Dr. Starke bestätigen diese Ergebnisse die Hauptansatzstaffel, wie sie im HFAG Anwendung findet. Herr Dr. Dieter wies darauf hin, dass die Einwohnerveredelung bisher aus der vertikalen Bedarfsermittlung abgeleitet wurde. Herr Kraulich bestätigte dies und sagte, dass dies auch künftig so bleiben soll.</p> <p>Herr Dr. Starke weist bei der Vorstellung der Ergebnisse daraufhin, dass ausschließlich auf Daten des Hessischen Statistischen Landesamts zu den Einwohnern einer Gemeinde in der entsprechenden Altersklasse zurückgegriffen wird, nicht etwa auf Zahlen aus der kommunalen Bedarfsplanung.</p> <p>Hinsichtlich der Berücksichtigung der Schulumlage schlägt Herr Klumpp (MdF) folgende Erweiterung der Analyse vor: Da die Daten keinen Aufschluss darüber geben, ob die Umlage von den Kommunen für Grund- oder weiterführende Schulen gezahlt wird, sei es sinnvoll, das Regressionsmodell um eine neue Altersklasse der 6- bis 18-Jährigen zu ergänzen und dieser die Schulumlage zuzuordnen. Dadurch sei es vielmehr möglich, die Kosten der entsprechenden Altersgruppe korrekt zuzuordnen. Die Gutachter überprüfen diesen Vorschlag.</p>
4	<p>Verschiedenes</p> <p><u>Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation:</u></p> <p>Herr Kraulich unterbreitet den Vorschlag, auf eine erneute Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation des Anteils pflichtiger und freiwilliger Aufgaben zu verzichten. Sollten die Kommunalen Spitzenverbände bis zur nächsten Sitzung der AG KFA (26. Juni 2024) keine Einwände gegen diesen Vorschlag erheben, wird keine Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation im Kontext der Evaluierung erfolgen.</p> <p>Bezüglich einer Nachfrage zur Aktualisierung des Pflichtaufgabenkatalogs schlägt Herr Kraulich vor, dass zukünftig nicht mehr jedes Jahr, sondern lediglich alle drei Jahre eine Aktualisierung auf kommunaler Seite ausreichen könnte. In den Ressorts erfolgt weiterhin eine jährliche Aktualisierung.</p>

<u>Nächste Sitzung:</u>

Die nächste Sitzung der AG KFA findet am 26. Juni 2024 von 16 bis 18 Uhr statt. Die ursprünglich am 13. Juni 2024 vorgesehene Sitzung entfällt. Ein aktualisierter Arbeits- und Zeitplan wird bereitgestellt (Anlage).
--

Anlagen:

- *Präsentation 17. Sitzung AG KFA am 16. Mai 2024*
- *Präsentation Gutachter 17. AG KFA am 16. Mai 2024*
- *Anwesenheitsliste 17. Sitzung AG KFA am 16. Mai 2024*
- *Protokoll (final) 16. Sitzung AG KFA am 24. April 2024*
- *Arbeits- und Zeitplan (Stand 16.05.2024)*

Im Auftrag
gez.

Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine kurze Vorstellungsrunde.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 17. Sitzung der AG KFA vom 16. Mai 2024</p> <p>Die im Protokoll der 17. Sitzung der AG KFA vereinbarte Rückmeldungsfrist zur Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikationen wird auf die kommende AG-Sitzung am 11. Juli 2024 verschoben. Das HMdF wird bis dahin den KSpV einen Onepager überlassen, in dem aufgezeigt wird, an welchen Stellen der vertikalen Bedarfsberechnung diese Festlegungen verwendet werden.</p> <p>Das Protokoll der 17. Sitzung der AG KFA wird abgenommen.</p>
3	<p>Bericht über den aktuellen Stand der Begutachtung (Dr. Hesse, Uni Leipzig)</p> <p>Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) berichtet über den aktuellen Bearbeitungsstand und gibt einen kurzen Überblick über die Einwohnergewichtung im horizontalen KFA. Er verdeutlicht, dass die Ergänzungsansätze mit einem prozentualen Anteil von 0,1 bis 1,4 am Gesamtansatz im gesamten KFA in Hessen nur wenig ins Gewicht fallen. Für einzelne Kommunen, die in den Genuss der Veredelungen kommen, sind die individuellen Auswirkungen jedoch höher.</p> <p>Er stellt die Methodik der empirischen Prüfung vor und informiert über die ersten Ergebnisse der Regressionsanalysen. Diese können der beigefügten Präsentation entnommen werden.</p>
4	<p>Grundsteuerreform – Auswirkungen des Hebesatzempfehlungen auf die Nivellierungshebesätze des HFAG</p> <p>Herr Kraulich informiert, dass die auf Grundlage der Grundsteuerreform erfolgten Hebesatzempfehlungen bei 213 kreisangehörigen Städten und Gemeinden unterhalb der aktuell geltenden Nivellierungshebesätze (NHS) in Höhe von 365 Prozent liegen und sich dadurch die Anfragen von Kommunen häufen, wie damit im Rahmen des KFA umgegangen wird.</p> <p>Vor diesem Hintergrund gibt das HMdF zu Bedenken, ob es nicht sinnvoll sein könnte, die Anpassungen der Nivellierungshebesätze schrittweise durchzuführen und damit zeitlich voneinander zu trennen. In einem ersten Schritt könnte zunächst auf die Effekte der Grundsteuerreform reagiert werden, was ggf. zu einer vorübergehenden Absenkung der NHS führen würde. In einem zweiten Schritt könnte im Sinne der Empfehlung der Gutachter dann die Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt erfolgen.</p> <p>Herr Jung (HSGB) weist daraufhin, dass die Kommunen die Hebesätze bereits bis zum 31. Dezember 2024 festlegen müssen und hierfür nicht, wie zum Teil angenommen, bis zum 30. Juni 2025 Zeit haben. Hintergrund hierfür ist § 25 Abs. 2 Grundsteuergesetz, der besagt, dass der Hebesatz für ein oder mehrere Jahre, höchstens jedoch für den Hauptveranlagungszeitraum festzusetzen ist. Hier ist die Rechtsfrage noch abschließend zu klären, bis wann die Kommunen den entsprechenden Hebesatz festsetzen müssen.</p> <p>Das HMdF wird auf Grundlage der Hebesatzempfehlungen entsprechende Probeberechnungen machen, um die tatsächlichen Auswirkungen beziffern zu können.</p>
5	<p>Zensus 2022 – Auswirkungen auf den KFA 2025</p> <p>Herr Kraulich informiert über die Ergebnisse des Zensus 2022.</p>

6	Verschiedenes Frau Dr. Lohse (HMdF) berichtet über den aktuellen Stand des Entwurfs zur 10. Verordnung zur Änderung des Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz. Von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände gibt es zu dem Verordnungsentwurf keine Einwände. Eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nach dem Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz) ist hierdurch erfolgt. Die nächste Sitzung der AG KFA findet am 11. Juli 2024 statt.
----------	--

Anlagen:

- *Präsentation 18. Sitzung AG KFA am 26. Juni 2024*
- *Präsentation Gutachter 18. AG KFA am 26. Juni 2024*
- *Anwesenheitsliste 18. Sitzung AG KFA am 26. Juni 2024*
- *Protokoll (final) 17. Sitzung AG KFA am 16. Mai 2024*

Im Auftrag
gez.

Kraulich

Protokoll: Bade/Weyer	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 18. Sitzung der AG KFA vom 26. Juni 2024</p> <p>Das Protokoll der 18. Sitzung der AG KFA wird abgenommen.</p>
3	<p>Arbeitspaketplanung</p> <p>Herr Kraulich stellt die Arbeitspaketeplanung vor. Das Gesamtpaket wird in zwei Arbeitspakete aufgeteilt, für die eine jeweilige Positionierung von Landesseite bis Mitte/Ende August bzw. Ende November geplant ist. Es ist angedacht, die entsprechenden Ergebnisse in den bereits terminierten AG-Sitzungen am 29. August und 21. November zu besprechen. Dies kann von Herrn Kraulich aber nicht zugesichert werden, da die Fachebene nur bedingt Einfluss auf den Zeitpunkt der abschließenden Billigung von Landesseite hat.</p> <p>Herr Kraulich weist darauf hin, dass es den Kommunalen Spitzenverbänden (KSpV) freisteht, sich entweder zu den einzelnen Arbeitspaketen zu positionieren oder sich eine Positionierung für das Gesamtpaket vorzubehalten.</p> <p>Herr Rauber (HSGB) bietet an, den Stand der Gremiendiskussionen zum ersten Arbeitspaket in einem Papier zusammenzufassen.</p> <p>Es wird vereinbart, dass das HMdF über das Ministerbüro zeitnah einen möglichen Termin für die Mitte Dezember vorgesehene Sitzung des Lenkungsausschusses abstimmt. Darüber hinaus soll ein weiterer Termin für Ende Januar abgestimmt werden, falls eine zusätzliche Sitzung des Lenkungsausschusses erforderlich wird.</p> <p>Auf Rückfrage von Herrn Dr. Dieter (HST) bezüglich des Beginns des parlamentarischen Verfahrens weist Herr Kraulich darauf hin, dass die Evaluation mit dem formalen Beschluss der Landesregierung im Laufe des März 2025 endet. Ein genaues Datum kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht benannt werden.</p> <p>Herr Kraulich schlägt vor, eine weitere AG-Sitzung Mitte August vorzusehen. Das HMdF wird im Nachgang zur Sitzung mit einem entsprechenden Terminvorschlag auf die Teilnehmer zukommen.</p>
4	<p>Vortrag des HMSI (Kitas im KFA) und des HMFG (Schwimmbäder im KFA) zu den jeweiligen Prüftaufträgen aus dem Koalitionsvertrag</p> <p>Kitas im KFA:</p> <p>Im Zuge der Neukonzeption des KFA soll laut Koalitionsvertrag auch die finanzielle Situation der Kommunen bezüglich der wachsenden Ausgaben im Bereich der Kitas verbessert werden.</p> <p>Das HMSI sieht angesichts weiterer prognostizierter Ausgabensteigerungen eine Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen und die Unterstützung durch das Land im Bereich der Kinderbetreuung als notwendig an. Die Finanzierungssystematik im Bereich der Kinderbetreuung nach § 39 HFAG über Besondere Finanzzuweisungen im KFA habe sich aus Sicht des HMSI bewährt.</p>

	<p>Herr Dr. Rauber weist auf Probleme in der Praxis aufgrund von geltenden Standards hin, die es verhindern, dass die Kommunen die Aufgabe noch effizienter wahrnehmen könnten. Eine Flexibilisierung bzw. Lockerung könnte vielerorts helfen. Herr Dr. Keilmann macht darauf aufmerksam, dass nach den Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung Kommunaler Körperschaften mit den vorhandenen Personalressourcen deutlich mehr Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden könnten, wenn man sich seitens der Kommunen bei der Aufgabenerfüllung an den Mindeststandards orientieren würde. Das HMSI vertritt die Auffassung, dass eine Ausweitung der Platzkapazitäten zur Erfüllung des Rechtsanspruchs in der Regel nicht durch eine Absenkung der geltenden Mindeststandards erreicht werden kann und hält es vor dem Hintergrund der notwendigen Fachkräftegewinnung und zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des Berufs für nachvollziehbar, dass Mindeststandards insbesondere bei den Gruppengrößen durch die Kommunen übertroffen werden.</p> <p>Im Rahmen der wissenschaftlichen Begutachtung wurde ein Gutachten zu „Kindern als Sonderbedarf im KFA“ erstellt. Ausgewertet wurde, ob Kinder in den Kommunen eine besondere Belastung darstellen, die als Sonderbedarf zu werten wäre, der künftig im KFA berücksichtigt werden sollte. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass Mehrbedarfe durch Kinder statistisch signifikant sind.</p> <p>Schwimmbäder im KFA:</p> <p>Im Rahmen der Evaluierung des KFA soll gemäß Koalitionsvertrag auch eine finanzielle Berücksichtigung für Kommunen, die Schwimmbäder unterhalten, für diese Aufgabenwahrnehmung geprüft werden.</p> <p>Hierzu trägt das HMFG vor, dass im Bereich der Schwimmbäder aktuell nur Projekte bzw. Investitionen gefördert werden. Das HMFG steht einer Betriebskostenförderung über den KFA grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings sieht das HMFG keine Möglichkeit, die Kommunen selbst mit eigenen Mitteln finanziell zu unterstützen.</p> <p>Das HMdF bringt die Überlegung einer Berücksichtigung in Form einer Anpassung der Berechnung der Schulumlage in die Erörterung ein. Eine Förderung über eine neue Besonderen Finanzzuweisung, welche die Schlüsselmasse schmälern würde, wird als nicht sinnvoll erachtet.</p>
<p>5</p>	<p>Grundsteuerreform</p> <p>Herr Kraulich gibt einen Überblick über die Auswirkungen der Grundsteuerreform im Rahmen des KFA. Er schlägt vor, in einem ersten Schritt die derzeitigen Nivellierungshebesätze (NHS) um die Effekte der Grundsteuerreform zu korrigieren und in einem zweiten Schritt dann die Anpassung der NHS auf den aktuell gewogenen Landesdurchschnitt vorzusehen.</p> <p>Es wird sich darauf verständigt, im Nachgang zur Sitzung eine gemeinsame Sprachregelung zwischen KSpV und HMdF abzustimmen.</p>
<p>6</p>	<p>Zensus 2022</p> <p>Herr Kraulich verdeutlicht, dass es aufgrund der geplanten Veröffentlichungstermine der Ergebnisse des Zensus 2022 bei der aktuellen Gesetzeslage (§ 3 Abs. 2 HFAG) zu großen Abweichungen zwischen den Planungsdaten 2025 (Datengrundlage Zensus 2011) und der vorläufigen Festsetzung 2025 (Datengrundlage Zensus 2022) kommen würde. Darüber hinaus käme es zu Verwerfungen bei der Berücksichtigung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang.</p> <p>Er schlägt somit vor, für den KFA 2025 weiterhin die „alten“ Einwohnerzahlen (Zensus 2011) zu verwenden und die Regelungen des § 3 Abs. 2 HFAG entsprechend temporär anzupassen.</p>

	<p>Eine Verwendung der „neuen“ Einwohnerzahlen (Zensus 2022) sollte erst im Rahmen des KFA 2026 erfolgen.</p> <p>Von Seiten der KSpV werden keine Einwände zu diesem Umsetzungsvorschlag vorgetragen.</p>
7	<p>Verschiedenes</p> <p>Herr Klumpp trägt vor, dass sich der Hessische Heilbäderverband zur Frage der Vereinfachung der Heilkurortezuweisung positioniert hat. Demnach wird ein Festschreiben der Zuweisung für mehrere Jahre mit turnusgemäßer Überprüfung und Anpassung der Beträge alle drei oder fünf Jahre (um den Erhebungsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren) vom Vorstand des Verbandes nicht unterstützt. Einem solchen Vorgehen stehe entgegen, dass die Heilbäder und Kurorte sich unterjährig dynamisch entwickelten und diese Entwicklung nicht mehr direkt abgebildet würde. Man halte daher eine jährliche Datenerhebung weiterhin für sinnvoll. Man biete dem HMdF an, seitens des Verbandes die Erhebungen selbst durchzuführen und dem HMdF zur Verfügung zu stellen. Diese würde allerdings nur eine Arbeitsentlastung für das HMdF bedeuten, was nicht der Hintergrund für den Vorschlag des HMdF war.</p> <p>Herr Kraulich stellt klar, dass zunächst keine Überprüfung der Pflichtigkeitsklassifikation erfolgt. Eine Stellungnahme der KSpV zu diesem Thema ist jedoch weiterhin möglich.</p>

Anlagen:

- *Präsentation 19. Sitzung AG KFA am 11. Juli 2024 – bereits versandt*
- *Anwesenheitsliste 19. Sitzung AG KFA am 11. Juli 2024*
- *Protokoll (final) 18. Sitzung AG KFA am 26. Juni 2024*
- *Anlage Zensusergebnisse für Gemeinden und Gemeindeverbände – bereits versandt*

Im Auftrag
gez.

Kraulich

Zensusergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände

Kreisangehörige Gemeinden

Bevölkerung nach Zensus und Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung

Hinweis: Absteigende Sortierung nach Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfortschreibung zum 30.06.2022 auf Basis des Zensus 2011

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	%-Punkte
064310005005	Bürstadt, Stadt	17 308	16 597	711	4,284	6,91
066310006006	Eichenzell	11 689	11 287	402	3,562	6,19
066320006006	Friedewald	2 570	2 485	85	3,421	6,05
064320008008	Griesheim, Stadt	28 578	27 666	912	3,296	5,93
065320001001	Aßlar, Stadt	14 288	13 835	453	3,274	5,90
065340013013	Lohra	5 707	5 534	173	3,126	5,76
064340011011	Usingen, Stadt	15 227	14 882	345	2,318	4,95
064310016016	Lorsch, Karolingerstadt	14 291	14 012	279	1,991	4,62
064400007007	Florstadt, Stadt	9 009	8 853	156	1,762	4,39
066340020020	Ottrau	2 197	2 161	36	1,666	4,30
064320015015	Münster (Hessen)	14 772	14 533	239	1,645	4,27
064340013013	Weilrod	6 785	6 680	105	1,572	4,20
064380001001	Dietzenbach, Kreisstadt	35 183	34 787	396	1,138	3,77
064310017017	Mörlenbach	10 300	10 185	115	1,129	3,76
065310010010	Laubach, Stadt	9 743	9 641	102	1,058	3,69
064310011011	Heppenheim (Bergstraße), Kreisstadt	26 912	26 671	241	0,904	3,53
064320023023	Weiterstadt, Stadt	26 311	26 089	222	0,851	3,48
066320004004	Breitenbach a. Herzberg	1 698	1 684	14	0,831	3,46
064320014014	Mühltal	14 071	13 956	115	0,824	3,45
066350021021	Waldeck, Nationalparkstadt	6 908	6 852	56	0,817	3,45
064390016016	Waldems	5 186	5 146	40	0,777	3,41
065330014014	Selters (Taunus)	8 109	8 047	62	0,770	3,40
066360016016	Witzenhausen, Stadt	15 162	15 054	108	0,717	3,35
064320020020	Roßdorf	12 918	12 834	84	0,655	3,28
066320011011	Kirchheim	3 602	3 582	20	0,558	3,19
065330006006	Elz	8 001	7 959	42	0,528	3,16
066330015015	Kaufungen	12 854	12 788	66	0,516	3,15
064320018018	Pfungstadt, Stadt	25 474	25 346	128	0,505	3,14
065330003003	Bad Camberg, Stadt	14 403	14 330	73	0,509	3,14
064360009009	Kriftel	11 137	11 089	48	0,433	3,06
064320004004	Dieburg, Stadt	15 694	15 629	65	0,416	3,05
066360010010	Ringgau	2 903	2 891	12	0,415	3,05
064390008008	Idstein, Hochschulstadt	25 621	25 517	104	0,408	3,04
064320010010	Groß-Umstadt, Stadt	21 244	21 159	85	0,402	3,03
064320005005	Eppertshausen	6 360	6 336	24	0,379	3,01
066310005005	Ehrenberg (Rhön)	2 594	2 585	9	0,348	2,98
064400020020	Ranstadt	5 311	5 298	13	0,245	2,88
065320018018	Schöffengrund	6 522	6 508	14	0,215	2,85
066360015015	Weißborn	965	963	2	0,208	2,84
064340006006	Kronberg im Taunus, Stadt	18 454	18 420	34	0,185	2,81
064310012012	Hirschhorn (Neckar), Stadt	3 435	3 430	5	0,146	2,78
065330013013	Runkel, Stadt	9 535	9 523	12	0,126	2,76
065320010010	Greifenstein	6 578	6 571	7	0,107	2,74
064320001001	Alsbach-Hähnlein	9 195	9 188	7	0,076	2,71
065330007007	Hadamar, Stadt	13 090	13 079	11	0,084	2,71
064310007007	Fürth	10 843	10 840	3	0,028	2,66
064370006006	Erbach, Kreisstadt	14 013	14 009	4	0,029	2,66
065330005005	Eibtal	2 446	2 447	- 1	-0,041	2,59
065340002002	Angelburg	3 443	3 445	- 2	-0,058	2,57
066360008008	Meißner	2 948	2 950	- 2	-0,068	2,56
066320002002	Bad Hersfeld, Kreisstadt	30 635	30 661	- 26	-0,085	2,55
064390007007	Hünstetten	10 514	10 524	- 10	-0,095	2,53
064390003003	Eltville am Rhein, Stadt	17 187	17 206	- 19	-0,110	2,52
064340002002	Friedrichsdorf, Stadt	25 585	25 623	- 38	-0,148	2,48
066330025025	Trendelburg, Stadt	4 848	4 858	- 10	-0,206	2,42
066350002002	Bad Arolsen, Stadt	15 862	15 895	- 33	-0,208	2,42
066350016016	Lichtenfels, Stadt	4 145	4 154	- 9	-0,217	2,41
064340007007	Neu-Anspach, Stadt	14 567	14 602	- 35	-0,240	2,39
064340005005	Königstein im Taunus, Stadt	16 782	16 825	- 43	-0,256	2,37
065340020020	Weimar (Lahn)	7 207	7 227	- 20	-0,277	2,35
064310022022	Zwingenberg, Stadt	7 197	7 219	- 22	-0,305	2,33
064350024024	Ronneburg	3 463	3 474	- 11	-0,317	2,31
064380004004	Hainburg	14 326	14 373	- 47	-0,327	2,30
064340003003	Glashütten	5 395	5 414	- 19	-0,351	2,28
065320019019	Siegbach	2 490	2 499	- 9	-0,360	2,27
066350004004	Battenberg (Eder), Stadt	5 444	5 464	- 20	-0,366	2,26
066310012012	Hilders, Marktgemeinde	4 803	4 822	- 19	-0,394	2,24
066310017017	Künzell	16 975	17 043	- 68	-0,399	2,23
066340016016	Neuental	3 023	3 035	- 12	-0,395	2,23
066340019019	Oberaula	3 257	3 270	- 13	-0,398	2,23
066360014014	Wehretal	4 991	5 011	- 20	-0,399	2,23
064400001001	Altenstadt	12 565	12 617	- 52	-0,412	2,22

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
066340010010	Jesberg	2 171	2 180	- 9	-0,413	2,22
066320019019	Schenklengsfeld	4 261	4 279	- 18	-0,421	2,21
064320013013	Modautal	5 212	5 235	- 23	-0,439	2,19
066310003003	Dipperz	3 578	3 594	- 16	-0,445	2,18
064340012012	Wehrheim	9 336	9 379	- 43	-0,458	2,17
065340006006	Cölbe	6 549	6 579	- 30	-0,456	2,17
064340001001	Bad Homburg v. d. Höhe, Stadt	54 795	55 053	- 258	-0,469	2,16
065340021021	Wetter (Hessen), Stadt	8 966	9 008	- 42	-0,466	2,16
065330016016	Waldbrunn (Westerwald)	5 832	5 860	- 28	-0,478	2,15
065340005005	Breidenbach	6 729	6 764	- 35	-0,517	2,11
064360001001	Bad Soden am Taunus, Stadt	23 242	23 367	- 125	-0,535	2,10
065340007007	Dautphetal	11 379	11 446	- 67	-0,585	2,04
064310002002	Bensheim, Stadt	40 993	41 239	- 246	-0,597	2,03
064340004004	Grävenwiesbach	5 321	5 353	- 32	-0,598	2,03
066340002002	Edermünde	7 421	7 466	- 45	-0,603	2,03
064400010010	Glauburg	3 093	3 112	- 19	-0,611	2,02
065340003003	Bad Endbach	7 917	7 967	- 50	-0,628	2,00
066310021021	Poppenhausen (Wasserkuppe)	2 696	2 713	- 17	-0,627	2,00
064310020020	Viernheim, Stadt	34 252	34 477	- 225	-0,653	1,98
065330012012	Merenberg, Marktflecken	3 194	3 215	- 21	-0,653	1,98
066340009009	Homburg (Efze), Reformationsstadt, Kreisstadt	14 212	14 306	- 94	-0,657	1,97
066350006006	Burgwald	4 983	5 016	- 33	-0,658	1,97
065330008008	Hünfelden	9 754	9 823	- 69	-0,702	1,93
064390002002	Bad Schwalbach, Kreisstadt	11 318	11 401	- 83	-0,728	1,90
066360002002	Berkatal	1 505	1 516	- 11	-0,726	1,90
065340001001	Amöneburg, Stadt	4 944	4 981	- 37	-0,743	1,89
065330015015	Villmar, Marktflecken	6 744	6 795	- 51	-0,751	1,88
065340008008	Ebsdorfergrund	9 005	9 075	- 70	-0,771	1,86
066340014014	Melsungen, Stadt	13 734	13 848	- 114	-0,823	1,81
066350009009	Edertal, Nationalparkgemeinde	6 181	6 233	- 52	-0,834	1,80
066310016016	Kalbach	6 411	6 466	- 55	-0,851	1,78
064400023023	Rosbach v. d. Höhe, Stadt	12 904	13 016	- 112	-0,860	1,77
064400017017	Niddatal, Stadt	9 883	9 972	- 89	-0,892	1,74
066310022022	Rasdorf, Point-Alpha-Gemeinde	1 554	1 568	- 14	-0,893	1,74
064400004004	Büdingen, Stadt	22 343	22 548	- 205	-0,909	1,72
066340015015	Morschen	3 178	3 208	- 30	-0,935	1,69
064360011011	Schwalbach am Taunus, Stadt	15 359	15 507	- 148	-0,954	1,68
065330001001	Beselich	5 708	5 763	- 55	-0,954	1,68
064320002002	Babenhausen, Stadt	16 957	17 122	- 165	-0,964	1,67
064380012012	Rödermark, Stadt	28 645	28 923	- 278	-0,961	1,67
065330010010	Löhnberg	4 606	4 651	- 45	-0,968	1,66
064340010010	Steinbach (Taunus), Stadt	10 714	10 821	- 107	-0,989	1,64
065330011011	Mengerskirchen, Marktflecken	5 724	5 785	- 61	-1,054	1,58
064380010010	Obertshausen, Stadt	24 789	25 055	- 266	-1,062	1,57
065340010010	Gladenbach, Stadt	12 310	12 445	- 135	-1,085	1,55
064380008008	Mühlheim am Main, Stadt	28 607	28 927	- 320	-1,106	1,52
066310015015	Hünfeld, Konrad-Zuse-Stadt	16 756	16 944	- 188	-1,110	1,52
065320023023	Wetzlar, Stadt	53 116	53 751	- 635	-1,181	1,45
066350003003	Bad Wildungen, Stadt	17 398	17 605	- 207	-1,176	1,45
064310008008	Gorxheimertal	4 146	4 196	- 50	-1,192	1,44
066340011011	Knüllwald	4 412	4 465	- 53	-1,187	1,44
066340027027	Bad Zwesten	3 794	3 840	- 46	-1,198	1,43
066310004004	Ebersburg	4 650	4 708	- 58	-1,232	1,40
066310011011	Großenlüder	8 592	8 700	- 108	-1,241	1,39
065340011011	Kirchhain, Stadt	16 211	16 421	- 210	-1,279	1,35
065340022022	Wohratal	2 123	2 151	- 28	-1,302	1,33
066330016016	Liebenau, Stadt	2 967	3 006	- 39	-1,297	1,33
066340012012	Körle	3 032	3 072	- 40	-1,302	1,33
066310013013	Hofbieber	6 078	6 159	- 81	-1,315	1,31
064320019019	Reinheim, Stadt	16 365	16 585	- 220	-1,326	1,30
065320013013	Hohenahr	4 825	4 892	- 67	-1,370	1,26
066310002002	Burghaun, Marktgemeinde	6 286	6 373	- 87	-1,365	1,26
065320015015	Lahnau	8 162	8 277	- 115	-1,389	1,24
065350008008	Herbstein, Stadt	4 603	4 668	- 65	-1,392	1,24
064320022022	Seeheim-Jugenheim	16 361	16 597	- 236	-1,422	1,21
066340006006	Gilsberg	2 907	2 949	- 42	-1,424	1,21
065310011011	Lich, Stadt	13 982	14 185	- 203	-1,431	1,20
065320003003	Braunfels, Stadt	10 921	11 079	- 158	-1,426	1,20
066310008008	Flieden	8 532	8 656	- 124	-1,433	1,20
064350003003	Biebergemünd	8 277	8 398	- 121	-1,441	1,19
064360005005	Hattersheim am Main, Stadt	28 016	28 428	- 412	-1,449	1,18
064380002002	Dreieich, Stadt	41 535	42 154	- 619	-1,468	1,16
064320016016	Ober-Ramstadt, Stadt	14 940	15 165	- 225	-1,484	1,15
064400003003	Bad Vilbel, Stadt	34 955	35 480	- 525	-1,480	1,15
066320013013	Nentershausen	2 533	2 571	- 38	-1,478	1,15
066340025025	Wabern	7 364	7 475	- 111	-1,485	1,15
066350013013	Haina (Kloster)	3 343	3 394	- 51	-1,503	1,13
065330009009	Limburg a. d. Lahn, Kreisstadt	35 617	36 182	- 565	-1,562	1,07

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
065320009009	Eschenburg	9 902	10 065	- 163	-1,619	1,01
066340022022	Schwalmstadt, Konfirmationsstadt	18 105	18 404	- 299	-1,625	1,01
064360003003	Eschborn, Stadt	21 663	22 021	- 358	-1,626	1,00
065350010010	Kirtorf, Stadt	3 135	3 187	- 52	-1,632	1,00
065320020020	Sinn	6 390	6 497	- 107	-1,647	0,98
065330002002	Brechen	6 385	6 492	- 107	-1,648	0,98
066350018018	Twistetal	4 119	4 188	- 69	-1,648	0,98
064340008008	Oberursel (Taunus), Stadt	46 218	47 004	- 786	-1,672	0,96
064360006006	Hochheim am Main, Stadt	18 148	18 457	- 309	-1,674	0,96
066330003003	Baunatal, Stadt	27 734	28 204	- 470	-1,666	0,96
064350015015	Hasselroth	7 231	7 355	- 124	-1,686	0,94
064380005005	Heusenstamm, Stadt	19 034	19 364	- 330	-1,704	0,93
064320012012	Messel	4 120	4 192	- 72	-1,718	0,91
065310006006	Grünberg, Stadt	13 713	13 955	- 242	-1,734	0,90
064320009009	Groß-Bieberau, Stadt	4 704	4 788	- 84	-1,754	0,88
064400021021	Reichelsheim (Wetterau), Stadt	6 844	6 966	- 122	-1,751	0,88
066310023023	Tann (Rhön), Stadt	4 447	4 526	- 79	-1,745	0,88
066320012012	Ludwigsau	5 511	5 609	- 98	-1,747	0,88
066340004004	Frielendorf, Marktflecken	7 135	7 262	- 127	-1,749	0,88
066360004004	Großalmerode, Stadt	6 175	6 285	- 110	-1,750	0,88
065330018018	Weilmünster, Marktflecken	8 766	8 925	- 159	-1,782	0,85
066350019019	Vöhl, Nationalparkgemeinde	5 405	5 503	- 98	-1,781	0,85
064350027027	Sinnatal	8 646	8 804	- 158	-1,795	0,84
064350013013	Hammersbach	4 801	4 889	- 88	-1,800	0,83
064320011011	Groß-Zimmern	14 497	14 766	- 269	-1,822	0,81
066310007007	Eiterfeld, Marktgemeinde	7 014	7 147	- 133	-1,861	0,77
066340018018	Niederstein, Stadt	5 415	5 518	- 103	-1,867	0,76
064370010010	Lützelbach	6 700	6 831	- 131	-1,918	0,71
065340009009	Fronhausen	4 052	4 132	- 80	-1,936	0,69
064350017017	Langenselbold, Stadt	14 297	14 581	- 284	-1,948	0,68
065310016016	Reiskirchen	10 334	10 539	- 205	-1,945	0,68
066310018018	Neuhof	10 741	10 955	- 214	-1,953	0,68
065320008008	Ehringshausen	9 332	9 520	- 188	-1,975	0,66
064310001001	Abtsteinach	2 421	2 470	- 49	-1,984	0,65
066340007007	Gudensberg, Stadt	9 771	9 968	- 197	-1,976	0,65
064320021021	Schaafheim	9 157	9 344	- 187	-2,001	0,63
066360012012	Waldkappel, Stadt	4 167	4 252	- 85	-1,999	0,63
064330014014	Trebur	12 971	13 237	- 266	-2,010	0,62
065310002002	Biebertal	9 882	10 086	- 204	-2,023	0,61
066310014014	Hosenfeld	4 477	4 571	- 94	-2,056	0,57
064360004004	Flörsheim am Main, Stadt	21 383	21 835	- 452	-2,070	0,56
065320016016	Leun, Stadt	5 681	5 801	- 120	-2,069	0,56
065330019019	Weinbach	4 207	4 296	- 89	-2,072	0,56
066360011011	Sontra, Stadt	7 494	7 653	- 159	-2,078	0,55
066340001001	Borken (Hessen), Stadt	12 280	12 543	- 263	-2,097	0,53
065320007007	Driedorf	5 022	5 131	- 109	-2,124	0,51
064310019019	Rimbach	8 642	8 830	- 188	-2,129	0,50
064320017017	Otzberg	6 428	6 568	- 140	-2,132	0,50
064350006006	Bruchköbel, Stadt	20 335	20 792	- 457	-2,198	0,43
064350019019	Maintal, Stadt	38 712	39 588	- 876	-2,213	0,42
064350028028	Steinau an der Straße, Brüder-Grimm-Stadt	10 031	10 263	- 232	-2,261	0,37
065340012012	Lahntal	6 976	7 137	- 161	-2,256	0,37
064390015015	Taunusstein, Stadt	30 016	30 712	- 696	-2,266	0,36
064310003003	Biblis	8 998	9 209	- 211	-2,291	0,34
066340021021	Schrecksbach	2 939	3 008	- 69	-2,294	0,34
064390001001	Aarbergen	6 225	6 373	- 148	-2,322	0,31
066310019019	Nüsttal	2 827	2 894	- 67	-2,315	0,31
064370012012	Mossautal	2 398	2 456	- 58	-2,362	0,27
065320006006	Dillenburg, Oranienstadt	23 003	23 560	- 557	-2,364	0,27
065320011011	Haiger, Stadt	19 105	19 567	- 462	-2,361	0,27
064350016016	Jossgrund	3 372	3 454	- 82	-2,374	0,26
065350013013	Mücke	9 277	9 502	- 225	-2,368	0,26
064310010010	Groß-Rohrheim	3 645	3 735	- 90	-2,410	0,22
065340018018	Stadtallendorf, Stadt	21 101	21 625	- 524	-2,423	0,21
064350004004	Birstein	6 102	6 257	- 155	-2,477	0,15
064400018018	Ober-Mörlen	5 699	5 844	- 145	-2,481	0,15
066340024024	Spangenberg, Liebenbachstadt	5 928	6 079	- 151	-2,484	0,15
064400025025	Wöllstadt	6 552	6 721	- 169	-2,515	0,12
064390011011	Niedernhausen	14 410	14 782	- 372	-2,517	0,11
064310013013	Lampertheim, Stadt	32 058	32 894	- 836	-2,541	0,09
066340026026	Willingshausen	4 687	4 811	- 124	-2,577	0,05
064310006006	Einhausen	6 385	6 555	- 170	-2,593	0,04
064350018018	Linsengericht	9 588	9 843	- 255	-2,591	0,04
065310008008	Hungen, Stadt	12 667	13 005	- 338	-2,599	0,03
064310021021	Wald-Michelbach	10 505	10 786	- 281	-2,605	0,02
064380007007	Mainhausen	9 626	9 887	- 261	-2,640	-0,01
064340009009	Schmitten im Taunus	9 425	9 685	- 260	-2,685	-0,05
064400005005	Butzbach, Friedrich-Ludwig-Weidig-Stadt	26 529	27 259	- 730	-2,678	-0,05

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
064350010010	Gelnhausen, Barbarossastadt, Kreisstadt	22 868	23 499	- 631	-2,685	-0,06
064370013013	Reichelsheim (Odenwald)	8 225	8 452	- 227	-2,686	-0,06
064400016016	Nidda, Stadt	17 100	17 573	- 473	-2,692	-0,06
065310004004	Fernwald	6 922	7 114	- 192	-2,699	-0,07
066330014014	Immenhausen, Stadt	6 893	7 085	- 192	-2,710	-0,08
064370003003	Brensbach	4 893	5 030	- 137	-2,724	-0,09
066350011011	Frankenberg (Eder), Philipp-Soldan-Stadt	17 446	17 933	- 487	-2,716	-0,09
064350012012	Gründau	14 356	14 759	- 403	-2,731	-0,10
064350011011	Großkrotzenburg	7 297	7 503	- 206	-2,746	-0,12
064360008008	Kelkheim (Taunus), Stadt	28 392	29 197	- 805	-2,757	-0,13
065340017017	Rauschenberg, Stadt	4 316	4 440	- 124	-2,793	-0,16
066360003003	Eschwege, Kreisstadt	18 984	19 539	- 555	-2,840	-0,21
066320015015	Niederaula, Marktgemeinde	5 188	5 340	- 152	-2,846	-0,22
066350017017	Rosenthal, Stadt	2 077	2 138	- 61	-2,853	-0,22
066360005005	Herleshausen	2 709	2 789	- 80	-2,868	-0,24
065320014014	Hüttenberg	10 601	10 915	- 314	-2,877	-0,25
066330011011	Habichtswald	5 083	5 235	- 152	-2,904	-0,27
064390010010	Lorch, Stadt	3 857	3 973	- 116	-2,920	-0,29
064370007007	Fränkisch-Crumbach	3 050	3 142	- 92	-2,928	-0,30
064400012012	Karben, Stadt	22 361	23 039	- 678	-2,943	-0,31
065310014014	Pohlheim, Stadt	17 421	17 948	- 527	-2,936	-0,31
066340003003	Felsberg, Stadt	10 377	10 692	- 315	-2,946	-0,32
064350021021	Nidderau, Stadt	20 055	20 666	- 611	-2,957	-0,33
066310020020	Petersberg	15 879	16 364	- 485	-2,964	-0,33
064350007007	Erlensee, Stadt	15 333	15 802	- 469	-2,968	-0,34
064370011011	Michelstadt, Stadt	15 688	16 170	- 482	-2,981	-0,35
065350005005	Gemünden (Felda)	2 648	2 730	- 82	-3,004	-0,37
064360007007	Hofheim am Taunus, Kreisstadt	39 004	40 217	- 1 213	-3,016	-0,39
065330017017	Weilburg, Stadt	12 751	13 148	- 397	-3,019	-0,39
066310001001	Bad Salzschlirf	3 433	3 540	- 107	-3,023	-0,39
064320006006	Erzhausen	7 866	8 112	- 246	-3,033	-0,40
064330003003	Büttelborn	14 573	15 029	- 456	-3,034	-0,40
064380013013	Seligenstadt, Einhardstadt	20 850	21 504	- 654	-3,041	-0,41
066330018018	Naumburg, Stadt	4 982	5 138	- 156	-3,036	-0,41
066340017017	Neukirchen, Stadt	6 749	6 962	- 213	-3,059	-0,43
065330004004	Dornburg	8 407	8 673	- 266	-3,067	-0,44
066330024024	Söhrewald	4 519	4 662	- 143	-3,067	-0,44
064310014014	Lautertal (Odenwald)	6 993	7 215	- 222	-3,077	-0,45
065350002002	Antrifttal	1 762	1 818	- 56	-3,080	-0,45
064400013013	Kefenrod	2 635	2 719	- 84	-3,089	-0,46
066320001001	Alheim	4 800	4 953	- 153	-3,089	-0,46
066330023023	Schauenburg	10 338	10 668	- 330	-3,093	-0,46
064350009009	Freigericht	14 078	14 533	- 455	-3,131	-0,50
064360010010	Liederbach am Taunus	8 545	8 821	- 276	-3,129	-0,50
065340015015	Münchhausen	3 222	3 326	- 104	-3,127	-0,50
064350029029	Wächtersbach, Stadt	12 485	12 890	- 405	-3,142	-0,51
065310012012	Linden, Stadt	13 027	13 449	- 422	-3,138	-0,51
064320007007	Fischbachtal	2 674	2 761	- 87	-3,151	-0,52
064350002002	Bad Soden-Salmünster, Stadt	13 364	13 799	- 435	-3,152	-0,52
064350026026	Schöneck	11 577	11 960	- 383	-3,202	-0,57
064350025025	Schlüchtern, Stadt	15 577	16 093	- 516	-3,206	-0,58
064390012012	Oestrich-Winkel, Stadt	11 460	11 841	- 381	-3,218	-0,59
064400002002	Bad Nauheim, Stadt	32 162	33 237	- 1 075	-3,234	-0,60
065320021021	Solms, Stadt	13 450	13 899	- 449	-3,230	-0,60
065310013013	Lollar, Stadt	10 046	10 385	- 339	-3,264	-0,63
066320007007	Haunack	3 159	3 266	- 107	-3,276	-0,65
064400015015	Münzenberg, Stadt	5 660	5 854	- 194	-3,314	-0,68
066350010010	Frankenau, Nationalparkstadt	2 809	2 906	- 97	-3,338	-0,71
065310017017	Staufenberg, Stadt	8 197	8 482	- 285	-3,360	-0,73
066340008008	Guxhagen	5 291	5 475	- 184	-3,361	-0,73
064330012012	Rüsselsheim am Main, Stadt	64 517	66 778	- 2 261	-3,386	-0,76
066360006006	Hessisch Lichtenau, Stadt	12 132	12 558	- 426	-3,392	-0,76
065320004004	Breitscheid	4 631	4 795	- 164	-3,420	-0,79
064350008008	Flörsbachtal	2 278	2 359	- 81	-3,434	-0,80
065320017017	Mittenaar	4 596	4 759	- 163	-3,425	-0,80
066320010010	Hohenroda	2 967	3 073	- 106	-3,449	-0,82
065320012012	Herborn, Stadt	20 084	20 803	- 719	-3,456	-0,83
064390013013	Rüdesheim am Rhein, Stadt	9 699	10 049	- 350	-3,483	-0,85
065350016016	Schotten, Stadt	9 674	10 023	- 349	-3,482	-0,85
066320005005	Cornberg	1 294	1 341	- 47	-3,505	-0,87
064370005005	Brombachtal	3 385	3 508	- 123	-3,506	-0,88
064320003003	Bickenbach	5 964	6 182	- 218	-3,526	-0,90
064380011011	Rodgau, Stadt	44 501	46 131	- 1 630	-3,533	-0,90
065350006006	Grebenua, Stadt	2 271	2 354	- 83	-3,526	-0,90
064390004004	Geisenheim, Hochschulstadt	11 262	11 675	- 413	-3,537	-0,91
064400024024	Wölfersheim	9 424	9 774	- 350	-3,581	-0,95
065320002002	Bischoffen	3 211	3 331	- 120	-3,603	-0,97
064330009009	Nauheim	10 443	10 836	- 393	-3,627	-1,00

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
066360009009	Neu-Eichenberg	1 744	1 810	- 66	-3,646	-1,02
064350023023	Rodenbach	10 834	11 246	- 412	-3,664	-1,03
066320020020	Wildeck	4 791	4 973	- 182	-3,660	-1,03
066320009009	Heringen (Werra), Stadt	6 880	7 146	- 266	-3,722	-1,09
066310010010	Gersfeld (Rhön), Stadt	5 253	5 457	- 204	-3,738	-1,11
065320005005	Dietzhöztal	5 457	5 674	- 217	-3,824	-1,19
066350014014	Hatzfeld (Eder), Stadt	2 859	2 973	- 114	-3,835	-1,20
064330002002	Bischofsheim	12 484	12 982	- 498	-3,836	-1,21
066330020020	Niestetal	11 003	11 444	- 441	-3,854	-1,22
066360001001	Bad Sooden-Allendorf, Stadt	8 132	8 458	- 326	-3,854	-1,22
066330017017	Lohfelden	13 853	14 412	- 559	-3,879	-1,25
066320016016	Philippsthal (Werra), Marktgemeinde	3 981	4 143	- 162	-3,910	-1,28
066350007007	Diemelsee	4 529	4 715	- 186	-3,945	-1,31
065350012012	Lautertal (Vogelsberg)	2 182	2 272	- 90	-3,961	-1,33
064360002002	Eppstein, Stadt	13 314	13 870	- 556	-4,009	-1,38
064400019019	Ortenberg, Stadt	8 606	8 970	- 364	-4,058	-1,43
064310009009	Grasellenbach	4 010	4 181	- 171	-4,090	-1,46
065310007007	Heuchelheim a. d. Lahn	7 614	7 945	- 331	-4,166	-1,54
064390017017	Walluf	5 252	5 481	- 229	-4,178	-1,55
066350015015	Korbach, Hansestadt, Kreisstadt	22 558	23 547	- 989	-4,200	-1,57
066320017017	Ronshausen	2 294	2 395	- 101	-4,217	-1,59
066360013013	Wanfried, Stadt	4 040	4 218	- 178	-4,220	-1,59
064400014014	Limeshain	5 599	5 849	- 250	-4,274	-1,64
064310004004	Birkenau	9 489	9 915	- 426	-4,297	-1,67
066350008008	Diemelstadt, Stadt	5 101	5 330	- 229	-4,296	-1,67
066330022022	Reinhardshagen	4 199	4 389	- 190	-4,329	-1,70
064330005005	Ginsheim-Gustavsburg, Stadt	16 322	17 068	- 746	-4,371	-1,74
066340005005	Fritzlar, Dom- und Kreisstadt	14 254	14 907	- 653	-4,380	-1,75
065350007007	Grebenhain	4 421	4 624	- 203	-4,390	-1,76
064370001001	Bad König, Stadt	9 536	9 975	- 439	-4,401	-1,77
065350001001	Alsfeld, Stadt	15 276	15 997	- 721	-4,507	-1,88
064350005005	Brachtal	4 849	5 080	- 231	-4,547	-1,92
064330004004	Gernsheim, Schöffersstadt	10 400	10 904	- 504	-4,622	-1,99
064380006006	Langen (Hessen), Stadt	37 169	38 981	- 1 812	-4,648	-2,02
064360012012	Sulzbach (Taunus)	8 847	9 279	- 432	-4,656	-2,03
066330009009	Fulda	12 191	12 789	- 598	-4,676	-2,05
065350014014	Romrod, Stadt	2 579	2 706	- 127	-4,693	-2,06
065340019019	Steffenberg	3 856	4 047	- 191	-4,720	-2,09
064380003003	Egelsbach	10 910	11 453	- 543	-4,741	-2,11
064400008008	Friedberg (Hessen), Kreisstadt	28 719	30 150	- 1 431	-4,746	-2,12
065320022022	Waldsolms	4 605	4 837	- 232	-4,796	-2,17
066350001001	Allendorf (Eder)	5 559	5 848	- 289	-4,942	-2,31
064350022022	Niederdorfelden	3 765	3 962	- 197	-4,972	-2,34
066350020020	Volkmarsen, Stadt	6 447	6 784	- 337	-4,968	-2,34
064330001001	Biebesheim am Rhein	6 280	6 609	- 329	-4,978	-2,35
064350020020	Neuberg	5 167	5 438	- 271	-4,983	-2,35
066320014014	Neuenstein	2 996	3 154	- 158	-5,010	-2,38
064330011011	Riedstadt, Büchnerstadt	22 927	24 140	- 1 213	-5,025	-2,39
064370004004	Breuberg, Stadt	7 236	7 621	- 385	-5,052	-2,42
064310015015	Lindenfels, Stadt	5 009	5 278	- 269	-5,097	-2,47
066360007007	Meinhard	4 370	4 605	- 235	-5,103	-2,47
064330013013	Stockstadt am Rhein	6 027	6 356	- 329	-5,176	-2,55
066330026026	Vellmar, Stadt	17 481	18 439	- 958	-5,196	-2,57
066330008008	Fuldabrück	8 545	9 016	- 471	-5,224	-2,59
065340004004	Biedenkopf, Stadt	12 930	13 645	- 715	-5,240	-2,61
064370009009	Höchst i. Odw.	9 758	10 299	- 541	-5,253	-2,62
064390006006	Hohenstein	5 887	6 213	- 326	-5,247	-2,62
064310018018	Neckarsteinach, Stadt	3 785	3 997	- 212	-5,304	-2,67
064330006006	Groß-Gerau, Stadt	24 887	26 296	- 1 409	-5,358	-2,73
066330001001	Ahnatal	7 687	8 124	- 437	-5,379	-2,75
066320003003	Bebra, Stadt	13 262	14 025	- 763	-5,440	-2,81
064390009009	Kiedrich	3 858	4 083	- 225	-5,511	-2,88
066330007007	Espenau	4 963	5 264	- 301	-5,718	-3,09
065350017017	Schwalmtal	2 694	2 858	- 164	-5,738	-3,11
064370016016	Oberzent, Stadt	9 694	10 287	- 593	-5,765	-3,13
065310015015	Rabenau	4 845	5 142	- 297	-5,776	-3,15
064400006006	Echzell	5 482	5 823	- 341	-5,856	-3,23
064390014014	Schlangenbad	6 126	6 510	- 384	-5,899	-3,27
066340013013	Malsfeld	3 845	4 087	- 242	-5,921	-3,29
065340014014	Marburg, Universitätsstadt	72 768	77 410	- 4 642	-5,997	-3,37
066320008008	Haunetal	2 850	3 033	- 183	-6,034	-3,40
066330004004	Breuna	3 354	3 570	- 216	-6,050	-3,42
064390005005	Heidenrod	7 430	7 926	- 496	-6,258	-3,63
064380009009	Neu-Isenburg, Stadt	36 531	38 975	- 2 444	-6,271	-3,64
066330028028	Wolfhagen, Hans-Staden-Stadt	12 626	13 483	- 857	-6,356	-3,73
065310018018	Wettenberg	12 003	12 823	- 820	-6,395	-3,76
064400009009	Gedern, Stadt	6 730	7 190	- 460	-6,398	-3,77
065350011011	Lauterbach (Hessen), Kreisstadt	12 948	13 835	- 887	-6,411	-3,78

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
						%-Punkte
065310003003	Buseck	12 273	13 118	- 845	-6,442	-3,81
066330030030	Wesertal	4 803	5 134	- 331	-6,447	-3,82
064350014014	Hanau, Brüder-Grimm-Stadt	93 632	100 307	- 6 675	-6,655	-4,02
065310005005	Gießen, Universitätsstadt	87 217	93 432	- 6 215	-6,652	-4,02
066310009009	Fulda, Stadt	64 688	69 308	- 4 620	-6,666	-4,04
065350004004	Freiensteinau	2 970	3 186	- 216	-6,780	-4,15
065310009009	Langgöns	11 045	11 861	- 816	-6,880	-4,25
066330006006	Bad Emstal	5 658	6 083	- 425	-6,987	-4,36
066330013013	Hofgeismar, Stadt	14 388	15 489	- 1 101	-7,108	-4,48
066330029029	Zierenberg, Stadt	6 141	6 613	- 472	-7,137	-4,51
065350003003	Feldatal	2 228	2 400	- 172	-7,167	-4,54
066330019019	Nieste	1 948	2 099	- 151	-7,194	-4,56
066330010010	Grebenstein, Stadt	5 390	5 811	- 421	-7,245	-4,61
065350009009	Homburg (Ohm), Stadt	7 014	7 569	- 555	-7,333	-4,70
065350015015	Schlitz, Stadt	9 109	9 829	- 720	-7,325	-4,70
065310001001	Allendorf (Lumda), Stadt	3 774	4 073	- 299	-7,341	-4,71
066330012012	Helsa	5 274	5 694	- 420	-7,376	-4,75
064400022022	Rockenberg	4 173	4 518	- 345	-7,636	-5,01
064400011011	Hirzenhain	2 718	2 946	- 228	-7,739	-5,11
066320018018	Rotenburg a. d. Fulda, Stadt	12 981	14 113	- 1 132	-8,021	-5,39
064350001001	Bad Orb, Stadt	9 724	10 586	- 862	-8,143	-5,51
064330007007	Kelsterbach, Stadt	15 811	17 277	- 1 466	-8,485	-5,86
066350012012	Gemünden (Wohra), Stadt	3 603	3 940	- 337	-8,553	-5,92
065350018018	Ulrichstein, Stadt	2 748	3 010	- 262	-8,704	-6,07
064330010010	Raunheim, Stadt	14 908	16 352	- 1 444	-8,831	-6,20
065340016016	Neustadt (Hessen), Stadt	8 953	9 825	- 872	-8,875	-6,25
064330008008	Mörfelden-Walldorf, Stadt	31 804	35 029	- 3 225	-9,207	-6,58
066330005005	Calden	6 859	7 593	- 734	-9,667	-7,04
066350022022	Willingen (Upland)	5 841	6 467	- 626	-9,680	-7,05
066340023023	Schwarzenborn, Stadt	1 109	1 235	- 126	-10,202	-7,57
066330002002	Bad Karlshafen, Stadt	3 354	3 741	- 387	-10,345	-7,71
065350019019	Wartenberg	3 475	3 904	- 429	-10,989	-8,36

Zensusergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände

Kreisfreie Städte

Bevölkerung nach Zensus und Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung

Hinweis: Absteigende Sortierung nach Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfortschreibung zum 30.06.2022 auf Basis des Zensus 2011

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,39 Prozent
				absolut	%	
						%-Punkte
06414	Wiesbaden, Landeshauptstadt	284 260	282 903	1 357	0,480	2,87
06411	Darmstadt, Wissenschaftsstadt	161 767	161 874	- 107	-0,066	2,32
06413	Offenbach am Main, Stadt	129 479	133 277	- 3 798	-2,850	-0,46
06412	Frankfurt am Main, Stadt	743 268	770 112	- 26 844	-3,486	-1,10
06611	Kassel, documenta-Stadt	195 012	202 689	- 7 677	-3,788	-1,40

Landkreise

Bevölkerung nach Zensus und Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung

Hinweis: Absteigende Sortierung nach Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfortschreibung zum 30.06.2022 auf Basis des Zensus 2011

Amtlicher Gemeinde- schlüssel (AGS)	Name	Bevölkerung Zensus 2022*	Bevölkerungsfort- schreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011**	Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfort- schreibung auf Basis Zensus 2011**		Abweichung zum Gruppendurchschnitt -2,63 Prozent
				absolut	%	
						%-Punkte
06432	Darmstadt-Dieburg	299 862	300 153	- 291	-0,097	2,53
06434	Hochtaunuskreis	238 604	239 741	- 1 137	-0,474	2,16
06431	Bergstraße	271 617	273 931	- 2 314	-0,845	1,79
06533	Limburg-Weilburg	173 279	174 993	- 1 714	-0,979	1,65
06532	Lahn-Dill-Kreis	251 972	256 566	- 4 594	-1,791	0,84
06634	Schwalm-Eder-Kreis	178 587	182 226	- 3 639	-1,997	0,63
06436	Main-Taunus-Kreis	237 050	242 088	- 5 038	-2,081	0,55
06636	Werra-Meißner-Kreis	98 421	100 552	- 2 131	-2,119	0,51
06439	Rheingau-Taunus-Kreis	185 308	189 412	- 4 104	-2,167	0,46
06438	Offenbach	351 706	360 514	- 8 808	-2,443	0,19
06440	Wetteraukreis	307 056	315 328	- 8 272	-2,623	0,01
06635	Waldeck-Frankenberg	154 482	158 806	- 4 324	-2,723	-0,09
06631	Fulda	219 953	226 380	- 6 427	-2,839	-0,21
06632	Hersfeld-Rotenburg	118 253	121 826	- 3 573	-2,933	-0,30
06534	Marburg-Biedenkopf	240 664	248 630	- 7 966	-3,204	-0,57
06437	Odenwaldkreis	94 576	97 780	- 3 204	-3,277	-0,65
06435	Main-Kinzig-Kreis	412 094	428 180	- 16 086	-3,757	-1,13
06531	Gießen	264 705	277 183	- 12 478	-4,502	-1,87
06633	Kassel	229 935	240 831	- 10 896	-4,524	-1,89
06535	Vogelsbergkreis	101 014	106 472	- 5 458	-5,126	-2,50
06433	Groß-Gerau	264 354	278 893	- 14 539	-5,213	-2,58

Zeichenerklärung:

* In bundesweit 163 Gemeinden konnten für insgesamt 277 Anschriften die Daten nicht vollständig verarbeitet werden, obwohl die Anschriften für die Zensusbefragung ausgewählt worden waren. An diesen Anschriften werden die melderechtlich erfassten Personen bei der Bevölkerungszahl der Gemeinden berücksichtigt. Bevölkerungszahlen unter Berücksichtigung dieser Differenz von insgesamt 8 766 Personen sind im Tabellenblatt "Bevölkerung_nachrichtlich" dargestellt.

** Die Personengruppe der Deutschen im Ausland ist im Zensus 2022 in der bundesweiten Einwohnerzahl enthalten. Für die Bevölkerungsfortschreibung liegt diese Information nicht vor, weshalb für die Bevölkerungsfortschreibung keine Zahlen für das Bundesgebiet ausgewiesen werden.

Protokoll: Dr. Kümpel, Dr. Lohse, Engelhart, Jordan	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
---	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 19. Sitzung der AG KFA vom 11. Juli 2024</p> <p>Das Protokoll der 19. Sitzung der AG KFA wird abgenommen. Der Änderungswunsch des HMSI zu Pkt.4 des Protokoll-Entwurfs wird entsprechend in die finale Version übernommen.</p>
3	<p>Straßenbeiträge und Interkommunaler Zusammenarbeit</p> <p><u>Straßenbeiträge</u></p> <p>Im Rahmen der Neukonzeption des KFA soll laut Koalitionsvertrag „die finanzielle Situation der Kommunen u.a. auch unter besonderer Berücksichtigung [...] des Ziels der Entlastung von Straßenausbaubeiträgen verbessert werden“. Aus Sicht des HMdI könnte dazu das Volumen der pauschalen Investitionsförderung nach § 46 HFAG erhöht werden. Hiervon profitieren die kreisangehörigen Gemeinden im Ländlichen Raum. Dies sei sinnvoll, weil diese Kommunen von Straßenbeiträgen besonders betroffen seien. Herr Dr. Dieter (HStT) merkt an, dass dies nicht nachvollziehbar sei.</p> <p>Hr. Kraulich verweist auf die bereits bestehenden Instrumente zur Finanzierung der Straßenbeiträge. Besonders sei das Förderprogramm für zinslose Darlehen zur Finanzierung von Stundung der Straßenbeiträgen genannt. Aus Sicht des HMdF ist eine Erhöhung der Förderung nach § 46 HFAG deshalb nicht angezeigt.</p> <p><u>Interkommunale Zusammenarbeit</u></p> <p>Die Kommunen sollen, gemäß Koalitionsvertrag, ermutigt werden, freiwillig zu kooperieren und in möglichst vielen Bereichen zusammenzuarbeiten. Über den KFA sollen die (finanziellen) Anreize für kommunale Zusammenarbeit erhöht werden.</p> <p>Das HMdI stellt die bereits vorhandenen Förderinstrumente dar und benennt weitere Lösungsansätze.</p> <p>Die bestehende Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit wird seitens des HMdF als ausreichend erachtet, um auch Anreize für eine künftige Zusammenarbeit zu schaffen. Herr Kraulich zeigte sich aber durchaus offen, die entsprechende Förderrichtlinie bei Bedarf anzupassen.</p> <p>Für den Bereich der Gemeindefusionen sei dagegen jeweils eine Einzelfallentscheidung über die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung erforderlich. Daher schlägt das HMdF vor, diesbezüglich keine Anpassungen im HFAG vorzunehmen.</p>

	<p>Anreize zur Ausweisung von Wohnbauflächen</p> <p>Die Koalitionsvereinbarung enthält den Auftrag, die Schaffung finanzieller Anreize für die Ausweisung weiterer Wohnbauflächen im KFA zu prüfen.</p> <p>Vor diesem Hintergrund weist Herr Kraulich zunächst darauf hin, dass die These, Wohnbauflächen würden lediglich Kosten verursachen, den Sachverhalt nur einseitig darstellt. Auf diese Weise blieben Folgeerträge, wie zusätzliche Schlüsselzuweisungen oder ein erhöhter Anteil am Einkommensteueraufkommen, außer Acht. Gleichzeitig bilde der bisher im HFAG enthaltene Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang die Wirklichkeit nicht mehr ab. Auch die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass vielmehr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum im HFAG angezeigt wäre.</p> <p>Das HMdF stellt die bereits vorhandenen Unterstützungsmaßnahmen vor und schlägt darüber hinaus vor, künftig einen bestimmten Bevölkerungszuwachs (Mehrjahreszeitraum, Zuwachs in xx Prozent, Mindestzuwachs in absoluten Zahlen) im KFA zu veredeln. Damit könne man dem Prüfauftrag aus dem Koalitionsauftrag Rechnung tragen.</p>
<p>4</p>	<p>Gutachten zur Einwohnergewichtung im horizontalen KFA</p> <p>Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) erläutert den aktuellen Bearbeitungsstand und die vorläufigen Ergebnisse. Die Analyse kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass Kinder (U6) einen Sonderbedarf erzeugen, der im KFA berücksichtigt werden könne. Anders verhält es sich bei der Förderung des Ländlichen Raums. Besondere Zuschussbeträge seien in diesem Bereich nicht vorhanden und ein Sonderbedarf damit nicht gerechtfertigt. Auch der Siedlungsindex wird von den Gutachtern eher kritisch betrachtet. Hinsichtlich des Einwohnerrückgangs/Einwohnerzuwachses gilt das unter 3 Gesagte.</p> <p>Herr Kraulich führt aus, dass die Förderung des Ländlichen Raums im KFA auch künftig beibehalten werden soll. Dass die Kommunen dort keine erhöhten Zuschussbedarfe haben, sei auch ein Verdienst der in der Vergangenheit erfolgten gezielten Förderung des Ländlichen Raums. Für die Anwendung des Siedlungsindex spreche hingegen, dass es sich hierbei um einen rein mathematischen und damit objektiven Indikator handele.</p> <p>Weitere Ergebnisse wird das Gutachtertteam in der 22. Sitzung im September vorstellen.</p>
<p>5</p>	<p>Grundsteuerreform und KFA - Update</p> <p>Herr Kraulich stellt die ab dem KFA 2026 gültigen Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B vor. Hierzu haben die KSpV den Entwurf einer gemeinsamen Sprachregelung erhalten. Auf Grundlage der von der OFD aktualisierten Hebesatzempfehlungen zum Stand 30. Juni 2024 wird diese überarbeitet und erneut versandt.¹</p> <p>Erste Modellrechnungen des HMdF machen deutlich, dass allein durch Anpassungen im KFA (z.B. Absenkung der Nivellierungshebesätze) die durch die Grundsteuerreform induzierten Effekte auf die Steuerkraft der Kommunen nicht vollständig aufgefangen werden können. Im Ergebnis kommt es ceteris paribus zu Umverteilungen bei den Schlüsselzuweisungen, die überwiegend zu Lasten von Kommunen im Ländlichen Raum gehen. Das HMdF prüft, in wieweit diesem Verlust bzw. den Umverteilungswirkung entgegengewirkt werden kann. Eine Möglichkeit besteht darin, den Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum von 3 auf 5 Prozent zu erhöhen. Ergebnisse hierzu werden in der kommenden AG-Sitzung vorgestellt.</p> <p>Die KSpV werden um eine Antwort zu der Frage gebeten, ob sie Informationsveranstaltungen vom HMdF bzw. der OFD zur Thematik „Grundsteuerreform und Auswirkungen im KFA“ wünschen.</p>

¹ Ist am 15. August 2024 erfolgt.

6	Verschiedenes Die aktuelle Zeitplanung wird besprochen. Die nächste Sitzung der AG findet am 29. August 2024 statt. ²

Anlagen:

- *Präsentation 20. Sitzung AG KFA am 13. August 2024 – bereits versandt*
- *Anwesenheitslisten 20. Sitzung AG KFA am 13. August 2024 (Präsenz und Online)*
- *Protokoll (final) 19. Sitzung AG KFA am 11. Juli 2024*
- *Aktueller Zeitplan für die nächsten Sitzungen – bereits versandt*
- *Entwurf der aktuellen Sprachregelung zur Grundsteuerreform und KFA – bereits versandt*

Im Auftrag
gez.

Kraulich

² Dieser Termin wurde zwischenzeitlich abgesagt.

Protokoll: Jordan	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) begrüßt die Anwesenden.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 20. Sitzung der AG KFA vom 13. August 2024</p> <p>Das Protokoll der 20. Sitzung der AG KFA wird abgenommen.</p>
3	<p>Aktueller Stand der wissenschaftlichen Begutachtung (Gutachterteam Uni Leipzig)</p> <p>Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) erläutert den aktuellen Bearbeitungsstand der Begutachtung und geht in der Präsentation auf die folgenden Themen ein: Siedlungsindex und ländliche Räume (Update), Mittelzentren und Verflechtungsbereiche, Sozialindex, Regressionsanalysen und Veredelungsfaktoren.</p>
4	<p>Informationen zum Stand der Positionierung der Landesregierung zum Arbeitspaket I</p> <p>Zunächst gibt Herr Klumpp einen Überblick über die im Arbeitspaket I behandelten Themen.</p> <p><u>Vertikaler KFA – Ermittlung der Finanzausgleichsmasse</u></p> <p>Herr Engelhart (HMdF) erläutert die grundlegende Positionierung der Landesregierung zur zukünftigen Vorgehensweise bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse. Die FAG-Masse soll sich zukünftig aus einem festen Anteil am obligatorischen Steuerverbund errechnen. Die Höhe des Anteils wird im Arbeitspaket II in der AG beraten und anschließend der Landesregierung zur Positionierung vorgelegt. Die Ermittlung der Bedarfe der Kommunen zur Sicherstellung der Mindestausstattung sowie die fortlaufende Beobachtung der Haushalt- und Finanzlage der Kommunen im Gemeindefinanzbericht sind hierbei zentrale Ausgangspunkte. Der Vorschlag der Fachebene hat auf politischer Ebene Zustimmung gefunden.</p> <p><u>Vertikaler KFA - Bestimmung der Teilschlüsselmassen</u></p> <p>Herr Engelhart informiert, dass die Landesregierung die Herleitung der Teilschlüsselmassen für die drei kommunalen Gruppen anhand im HFAG festgelegter, fester Quoten, die sich an der Bedarfsermittlung im Rahmen des Gemeindefinanzberichts festmachen, vorsieht. Auch hier hat die politische Ebene dem Vorschlag der Fachebene zugestimmt.</p> <p><u>Vertikaler KFA – Vorabzuweisung an den LWV</u></p> <p>Herr Klumpp berichtet, dass die Landesregierung auch hier dem Vorschlag der Fachebene folgt. Danach soll die Vorabzuweisung an den LWV beibehalten werden. Eine Fortsetzung der seitherigen regelmäßigen Erhöhung um jährlich 5 Mio. Euro wird jedoch künftig nicht mehr vorgesehen. Der Ansatz für 2025 wird 175 Mio. Euro betragen. Anlassbezogene Erhöhungen der Zuweisung bleiben jedoch möglich.</p> <p><u>Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Kinder</u></p> <p>Die Landesregierung befürwortet die Einführung eines Ergänzungsansatzes für unter 6-jährige Kinder. Sie bat um Einschätzung der KSpV, auf welche Datengrundlage abgestellt werden soll</p>

	<p>(Anzahl der Kinder laut amtlicher Bevölkerungsstatistik oder anhand der genehmigten bzw. tatsächlich vorhandenen Kinderbetreuungsplätze).</p> <p>Die KSpV weisen darauf hin, dass bei einer bedarfsbezogenen Überlegung keine Orientierung an den vorhandenen Betreuungsplätzen, sondern an der Anzahl der Kinder erfolgen sollte. Das HMFG informiert, dass sich auch die Landesförderung zur Beitragsfreistellung (bei Kita-Gebühren) nach der amtlichen Statistik richtet.</p> <p>Es besteht Einigkeit darüber, dass die amtlichen Statistikdaten zur Anzahl der Kinder herangezogen werden sollten.</p> <p><u>Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang</u></p> <p>Frau Dr. Kümpel (HMdF) informiert über den Vorschlag der Fachebene und die Einschätzung der Landesregierung. Die Fachebene schlug die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Einwohnerwachstum und den Verzicht auf einen Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang vor. Hierzu erfolgte zunächst keine Positionierung.</p> <p>Herr Dr Dieter (HST) weist darauf hin, dass sich die KSpV in den bereits erfolgten schriftlichen Stellungnahmen für einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum ausgesprochen haben.</p> <p><u>Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum auf Basis des Siedlungsindex</u></p> <p>Die Landesregierung spricht sich für die Beibehaltung eines Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum aus. Dabei möchte sie künftig den Siedlungsindex als Kriterium verwenden. Im weiteren Verlauf der Evaluation soll noch geprüft werden, ob ein gleitender Rahmen statt einer starren Grenze ($\geq 0,5$) oder ein Stufenmodell bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes zur Anwendung kommen könnte.</p> <p>Herr Jung (HSGB) weist darauf hin, dass bei Anwendung eines gleitenden Rahmens zwar mehr Kommunen der Ergänzungsansatz gewährt würde, es aber gleichzeitig eine Verwässerung der Ausgleichswirkung komme.</p> <p><u>Horizontaler KFA – Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA</u></p> <p>Die Frage, ob die Kosten aus dem Betrieb von Schwimmbädern im KFA berücksichtigt werden können und sollen, wurde auf politischer Ebene bisher nicht einheitlich gesehen. Einigkeit besteht jedoch im Hinblick auf eine bürokratiearme Umsetzung.</p> <p>Die AG votiert dafür, dass es auch zukünftig keine gesonderte Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA geben soll. Vielmehr sollen den kreisangehörigen Kommunen für die Schulschwimmstunden kostendeckende Erstattungen von den Landkreisen gewährt werden. Der Landkreis kann diese Aufwendungen über die Schulumlage refinanzieren.</p> <p>Herr Klumpp erläutert, dass die offenen Themen des Arbeitspakets I weiter beraten werden. Die Ergebnisse werden der nächsten AG-Sitzung vorgestellt.</p>
<p>5</p>	<p>Verschiedenes</p> <p>Die aktuelle Zeitplanung wird vorgestellt und besprochen.</p> <p>Die Sitzung des Lenkungsausschusses wird am 19. Dezember 2024, 11.30 – 13.30 Uhr erfolgen.</p>

Eine Informationsveranstaltung zu den Auswirkungen der Grundsteuerreform sehen die KSpV als nicht erforderlich an.

Frau Dr. Lohse berichtet zur 10. VO zur Änderung der GemFinRefG-AV HE. Der Entwurf wurde gebilligt und befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung.

Aufgrund der umfangreichen Agenda für die nächste Sitzung am 24. Oktober 2024 wird eine verlängerte Sitzung bis in den Nachmittag geplant¹.

Fördermittelkommission

Herr Bitterberg, in dessen fachliche Zuständigkeit als Referatsleiter III 11 im HMdF die Arbeit der Kommission zur Evaluierung der Fördermittel des Landes fällt, nimmt Bezug auf das Schreiben der Kommunalen Spitzenverbände – Evaluierung der Fördermittel des Landes – an Herrn Minister Professor Dr. R. Alexander Lorz vom 16. September 2024 und erläutert die Arbeit der Kommission: Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, werden alle Fördermittel des Landes im Hinblick auf Vereinfachungsmöglichkeiten, ihre Wirksamkeit und ihre Notwendigkeit evaluiert. Dies ist mit dem Ziel verbunden, Programme von Bürokratie zu entfrachten und bei geringem Nutzen zu beenden, um dringend benötigte Spielräume für den Haushalt zu schaffen.

Er weist darauf hin, dass die Arbeit der Kommission zunächst als landesinterne Aufgabe wahrgenommen werden soll, eine adäquate Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände wird jedoch sichergestellt.

Anlagen:

- Präsentation 21. Sitzung AG KFA am 26. September 2024 (bereits versandt)
- Präsentation der Gutachter der Universität Leipzig (bereits versandt)
- Anwesenheitsliste 21. Sitzung AG KFA am 26. September 2024 (bereits versandt)
- Protokoll (final) 20. Sitzung AG KFA am 13. August 2024 (bereits versandt)
- Anmerkungen des HStT, Herr Sauder (per E-Mail vom 22. Oktober 2024)

Im Auftrag
gez.

Kraulich i.V.

¹ Abweichend zur Festlegung in der AG schlägt das HMdF ein Zeitfenster von 9:30 Uhr bis 15:15 Uhr vor.

Jordan, Nicole (HMdF)

Betreff:

WG: Entwurf des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA

Von: Sauder, Sascha <sauder@hess-staedtetag.de>

Gesendet: Dienstag, 22. Oktober 2024 17:14

An: Kraulich, Patrik (HMdF) <Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de>

Cc: Dieter, Dr. Jürgen <dieter@hess-staedtetag.de>

Betreff: AW: Entwurf des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA

Sehr geehrter Herr Kraulich,

im Hinblick auf den Protokollentwurf zur 21. Sitzung der AG KFA verweisen wir auf unsere Positionierung zum Arbeitspaket 1, die wir Ihnen am 18.07.2024 übermittelt haben.

Zur Protokollposition 4 äußern wir uns wie folgt:

Ergänzungsansatz für Kinder:

Anders als im Protokoll dargestellt hat sich der Hessische Städtetag noch nicht entschieden, ob bei der Datengrundlage für die Anzahl der Kinder auf die amtliche Statistik oder die tatsächlich vorhandenen Kinderbetreuungsplätze abgestellt werden sollte.

Der Hessische Städtetag hält es nach wie vor für erforderlich zu klären, dass die besonderen Finanzaufwendungen in Bezug auf Kinder unverändert bleiben.

Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang:

Unabhängig von der Position der KSpV insgesamt befürwortet der HStT einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs anstatt Einwohnerrückgang.

Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum auf Basis des Siedlungsindex:

Wir interpretieren die Aussage des HMdF so, dass der Siedlungsindex unabhängig von der Zugehörigkeit einer Gemeinde zum ländlichen Raum einschlägig ist.

Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA:

Bezüglich der besonderen Berücksichtigung von Schwimmbädern kann sich der HStT grundsätzlich vorstellen, dass es eine solche im KFA geben kann. Der HStT wiederholt seine dem HMdF übermittelte Position zu Protokoll: „Der HStT kann sich Betriebskostenzuschüsse für Schwimmbäder vorstellen, sofern das Volumen so hoch ist, dass sich der bürokratische Aufwand für ein entsprechendes Programm lohnt. Im Hinblick auf den Vorschlag der Fachebene des HMdF, dass die Schulträger kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären, müssten Proberechnungen zeigen, ob die Schwimmbadbetreiber tatsächlich profitieren.“

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Sascha Sauder
Referent

sauder@hess-staedtetag.de

Hessischer Städtetag
Frankfurter Str. 2

65189 Wiesbaden
Telefon: +49 (611) 1702 41
Telefax: +49 (611) 1702 17
www.hess-staedtetag.de
posteingang@hess-staedtetag.de

Von: Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de <Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de>

Gesendet: Freitag, 18. Oktober 2024 11:44

An: Dieter, Dr. Jürgen <dieter@hess-staedtetag.de>; Sauder, Sascha <sauder@hess-staedtetag.de>;
dr.rauber@hsgb.de; m.jung@hsgb.de; a.rauscher@hsgb.de; koch@hlt.de; Nina.Temmen@hochtaunuskreis.de;
hoffmann@hlt.de; stefan.ackermann@lww-hessen.de; anika.mueller@lww-hessen.de;
Michael.Welter@innen.hessen.de; Karin.Gaetcke@innen.hessen.de; Thorsten.Hardt@innen.hessen.de;
Stephan.Ostgen@innen.hessen.de; Jutta.Steinacker@hmfg.hessen.de; Joerg.Gruno@hmfg.hessen.de;
Wiebke.Bernard@hmfg.hessen.de; Martin.Bust@hmfg.hessen.de; Johannes.Gerster@HSM.hessen.de;
Tobias.Heinz@HSM.hessen.de; Walter.Stern@wirtschaft.hessen.de; Karin.Kroekel@wirtschaft.hessen.de;
Florian.Ismaier@wirtschaft.hessen.de; Helge.Paul@landwirtschaft.hessen.de;
Mathias.Truemner@landwirtschaft.hessen.de; Christian.Genet@landwirtschaft.hessen.de;
Silke.Erdmann@landwirtschaft.hessen.de; Heidrun.Senkbile@landwirtschaft.hessen.de;
Ulrich.Keilmann@uepkk.hessen.de; Marc.Gnaedinger@uepkk.hessen.de; Kai.Klumpp@hmdf.hessen.de;
Carlotta.Brell@hmdf.hessen.de; Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de; Kai.Hofmann@hmdf.hessen.de;
Robert.Wallrapp@statistik.hessen.de; Joachim.Lutz@statistik.hessen.de; Gabriele.Schwarz@kultus.hessen.de;
Marion.Koetzle@kultus.hessen.de; Florian.Kunz@kultus.hessen.de; Dirk.Fuhrmann@kultus.hessen.de;
Klaus.Orschel@hmwk.hessen.de; Monika.Hilkert-Huebner@hmwk.hessen.de; haushalt@hmwk.hessen.de;
Martin.Woeschka@stk.hessen.de
Cc: Elmar.Damm@hmdf.hessen.de; Gerrit.Ruediger@hmdf.hessen.de; Sebastian.Schaefer@hmdf.hessen.de;
Oliver.Utsch@hmdf.hessen.de; Tillmann.Gimm@hmdf.hessen.de; Carola.Gascho@hmdf.hessen.de;
Kerstin.Kuempel@hmdf.hessen.de; Laura.Bade@hmdf.hessen.de; Ina.Lohse@hmdf.hessen.de;
Alexander.Engelhart@hmdf.hessen.de; Thomas.Duve@hmdf.hessen.de; Monika.Bausch@hmdf.hessen.de;
Stefanie.Frantz@hmdf.hessen.de; Birgit.Hermes@hmdf.hessen.de; Nicole.Jordan@hmdf.hessen.de;
Christian.Kasprzyk@hmdf.hessen.de; bertram@hilgen-kassel.de; Wolfram.dette@web.de;
kjschnick@googlemail.com; manfred.eibelshaeuser@gmail.com; brigitte-veyhers@t-online.de; hesse@wifa.uni-leipzig.de;
starke@wifa.uni-leipzig.de; lenk@wifa.uni-leipzig.de
Betreff: Entwurf des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen den Entwurf des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA vom 26. September 2024. Die entsprechenden Anlagen wurden Ihnen bereits am 7. Oktober 2024 per Mail übersandt.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Stellv. Leiter der Abtl. IV
Leiter des Referats "Kommunal Finanzen I"



Hessisches Ministerium der Finanzen

Friedrich-Ebert-Allee 8, 65185 Wiesbaden
Tel.: +49 (611) 32 132352 / Fax: +49 (611) 327132352
E-Mail: Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de

Protokoll: Jordan	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die heutige Agenda.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 21. Sitzung der AG KFA vom 26. September 2024</p> <p>Zum Protokoll-Entwurf der letzten Sitzung hat Herr Sauder (HStT) zur Protokollposition 4 einige Anmerkungen übersandt. Diese Anmerkungen werden vollständig als Anlage zum Protokoll genommen. Weitere Änderungswünsche bestehen nicht. Das Protokoll wird in vorliegender Fassung abgenommen.</p>
3	<p>Arbeitspaket I</p> <p>Zunächst gibt Herr Kraulich (HMdF) einen Überblick über den aktuellen Stand der <u>Positionierung der Landesregierung</u> zum Arbeitspaket I:</p> <p><u>a) Bereits abgestimmte Fachvorschläge</u></p> <p><u>Ergänzungsansatz für Kinder</u></p> <p>Es soll ein Ergänzungsansatz für Kinder unter sechs Jahren bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten eingeführt werden. Datengrundlage ist die amtliche Bevölkerungsstatistik.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Sozillasten</u></p> <p>Der bestehende Ergänzungsansatz für Sozillasten stellt auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ab. Da diese auch Teil des von den Gutachtern erarbeiteten Sozialindex und damit empirisch bestätigt sind, soll die bestehende Regelung im HFAG unverändert fortgeführt werden.</p> <p>Auf eine Rückfrage des Städtetags zur Übernahme des Sozialindex weist Herr Kraulich (HMdF) weist auf die Erörterungen in den vergangenen AG-Sitzungen und die vorliegende Positionierung der Landesregierung hin.</p> <p><u>Nivellierungshebesätze</u></p> <p>Die Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 erfolgt gemäß der bereits mit den KSpV abgestimmten Sprachregelung. Darüber hinaus sollen die Hebesätze in einer Durchführungsverordnung geregelt werden, um diese einfacher anpassen zu können.</p> <p><u>Interkommunale Gewerbegebiete, Interkommunale Zusammenarbeit und Straßenbeiträge</u></p> <p>Die Landesregierungen hat den Vorschlägen der Fachebene zugestimmt.</p> <p><u>b) Noch abzustimmende Fachvorschläge</u></p> <p><u>Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang</u></p> <p>Abweichend zum Vorschlag der Fachebene soll der bisherige Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang nicht nur bestehen bleiben, sondern um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs ergänzt werden. Die Berechnung erfolgt analog zum bereits bestehenden</p>

	<p>Ergänzungsansatz: Kommunen, deren Bevölkerung in einem Zeitraum von 10 Jahren um mehr als 5 Prozent sinkt oder wächst, erhalten einen Ergänzungsansatz für Demografie. Damit wird dem Prüfauftrag aus dem Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode zur Erhöhung der Anreize des Ausweises von Wohnbauflächen Rechnung getragen</p> <p><u>Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes</u></p> <p>Nachdem die Landesregierung der Fortführung des Ergänzungsansatzes „Ländlicher Raum“ und der Verwendung des Siedlungsindex als Kriterium für den Erhalt des Ergänzungsansatzes zugestimmt hat, hat die Fachebene den bisherigen Vorschlag dahingehend ergänzt, dass „zersiedelten“ Gemeinden ab einem Siedlungsindex von größer 0,5 ein je nach Höhe des Index gestaffelter Ergänzungsansatz gewährt werden soll.</p> <p><u>Mittelzentren mit und ohne Mitversorgungsfunktion</u></p> <p>Laut den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begutachtung unterscheiden sich Mittelzentren aufgrund des jeweiligen Mitversorgungsgrades in ihren Ausgabenbelastung deutlich voneinander. Die Fachebene schlägt daher vor, nicht nur alle Mittelzentren zukünftig im Hauptansatz mit 120 Prozent zu gewichten, sondern ihnen zusätzlich auch je nach Höhe der Mitversorgungsquote einen Ergänzungsansatz von 10 bzw. 20 Prozent zu gewähren. Die jeweiligen Mitversorgungsquote könnten in einem bestimmten noch zu definierenden Turnus aktualisiert werden.</p> <p><u>Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA</u></p> <p>Die Fachebene hält am ursprünglichen Vorschlag, Schwimmbäder nicht explizit im KFA zu berücksichtigen, fest.</p> <p><u>Höhe des Ergänzungsansatzes für Kinder</u></p> <p>Die Fachebene schlägt vor, dass die unter Sechsjährigen bei den kreisangehörigen Gemeinden mit dem Faktor 4,22 gewichtet werden. Für die kreisfreien Städte wird die Höhe des Faktors noch gutachterlich ermittelt.</p>
<p>4</p>	<p>Weitere Zeit- und Arbeitsplanung der Evaluierung des KFA</p> <p>Es werden neben den regulären Sitzungsterminen zwei zusätzliche Termine vereinbart:</p> <p>23. Sitzung der AG KFA am 11. November 2024, 14 – 16 Uhr</p> <p>25. Sitzung AG KFA mit Expertengremium am 10. Dezember 2024, 8 - 10 Uhr</p>
<p>5</p>	<p>Vortrag Gutachterteam Uni Leipzig</p> <p>Die Gutachter erläutern den aktuellen Bearbeitungstand der Begutachtung, aus denen Vorschläge der Fachebene abgeleitet wurden.</p> <p><u>Metropolenzuschlag</u></p> <p>Die gutachterliche Prüfung hat den Mehrbedarf der Stadt Frankfurt aus ihrer Metropolfunktion heraus bestätigt. Da der durch qualitativen Vergleich ermittelte Mehrbedarf in Höhe von 10,6 Prozent keiner Angemessenheitsprüfung unterlag, schlägt die Fachebene vor, den Metropolenzuschlag i.H.v. 10 Prozent fortzuführen.</p> <p><u>Sonderstatusstädte/Kragenkreise</u></p> <p>Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass aufgrund der Heterogenität der Aufgaben- und Ausgabenbelastung ein pauschaler Ausgleich für die von den Sonderstatusstädten übernommenen kreisliche Aufgaben über einheitliche Regelungen im KFA nicht zielgerecht sein, sondern zu Verzerrungen führe. Daher schlägt die Fachebene vor, die bestehenden Regelungen für die Sonderstatusstädte im Hauptansatz, bei den Kreisumlagegrundlagen und der Ausgleichsmesszahl der Kragenkreise ersatzlos zu streichen und durch Erstattungsbeiträge auf</p>

	<p>Grundlage individueller Vereinbarungen zwischen Sonderstatusstadt und Kragenkreis zu ersetzen sowie eine Veredelung für Oberzentren einzuführen.</p> <p>In der anschließenden Diskussion äußert sich vor allem der Städtetag kritisch. Die KSpV weisen darauf hin, dass es bei dem vorgeschlagenen Verfahren grundsätzlich einheitliche, gesetzliche Vorgaben für die Vereinbarungen geben sollte. Zudem sollten Regelungen für Fällen, in denen keine Einigung zustande kommt getroffen werden (z.B. Schlichtungsverfahren). Herr Kraulich (HMdF) bedankt sich für die Anregungen und sichert zu, den Fachvorschlag auf Grundlage der Rückmeldungen weiter auszuarbeiten. Er weist darauf hin, dass die Ausgleichszahlung für Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft aus dem Landesausgleichsstock auch 2025 gewährt wird.</p> <p>Arbeitspaket II</p> <p><u>Funktion des Gemeindefinanzbericht</u></p> <p>Der Vorschlag der Fachebene, einen jährlichen Austausch zu den Ergebnissen und Erkenntnissen des Gemeindefinanzberichts mit den KSpV zu etablieren, findet allgemeine Zustimmung.</p>
6	<p>Verschiedenes</p> <p>Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat mit Schreiben vom 19.09.2024 diverse Themen für eine Erläuterung in der AG Sitzung angemeldet: Die entsprechenden Erläuterungen finden sich in der Präsentation zur Sitzung.</p>

Anlagen:

- Präsentation 22. Sitzung AG KFA am 24. Oktober 2024 (bereits versandt)
- Präsentation der Gutachter der Universität Leipzig (bereits versandt)
- Anwesenheitsliste 22. Sitzung AG KFA am 24. Oktober
- Protokoll (final) 21. Sitzung AG KFA am 26. September 2024 mit Anmerkungen des HStT

Im Auftrag

gez.

Kraulich

Protokoll: Jordan	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
-----------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die heutige Agenda.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG KFA vom 24. Oktober 2024</p> <p>Aufgrund der kurzfristigen Übersendung des Protokolls der letzten Sitzung erfolgt heute noch keine Abnahme. Stattdessen können etwaige Änderungswünsche gerne im Nachgang übermittelt werden. Eine abschließende Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung erfolgt dann in der nächsten Sitzung.</p>
3 und 4	<p>Arbeitspaket II</p> <p>Zunächst gibt das HMdF einen Überblick über den aktuellen Stand der <u>Positionierung der Landesregierung</u> zum Arbeitspaket II. Anschließend werden die Fachvorschläge zu den verbleibenden Themen des Arbeitspaketes vorgestellt:</p> <p><u>Festlegung einer Verbundquote</u></p> <p>Wie bereits im Rahmen der Evaluierung besprochen und abschließend positioniert, soll die Finanzausgleichsmasse künftig wieder anhand einer festen Quote am obligatorischen Steuerverbund ermittelt werden (Arbeitspaket I). Herr Kraulich stellt dazu verschiedene Berechnungen vor. Die Fachebene des HMdF wird keinen Vorschlag über die Höhe einer Verbundquote ab 2026 machen, da dieses Thema Gegenstand politischer Entscheidungen ist und daher im Lenkungsausschuss erörtert werden soll.</p> <p><u>Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen</u></p> <p>Einer Fortführung der Festlegung fester Quoten zur Bemessung der Teilschlüsselmassen wurde im Rahmen der Positionierung der Landesregierung bereits zugestimmt (Arbeitspaket I). Zur Höhe der jeweiligen Quoten stellt Herr Kraulich die bisher verwendeten Modelle zur Bestimmung der Teilschlüsselmassen (Dezision, Ermittlung im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung und Ansatz fester Quoten aus Durchschnittsberechnungen vergangener Jahre) dar.</p> <p>Die Fachebene des HMdF schlägt vor, die derzeit im HFAG geregelten Quoten beizubehalten. Im Gemeindefinanzbericht erfolgt jährliche eine Überprüfung, ob die anhand dieser Quoten ermittelten Teilschlüsselmassen die Mindestausstattung gedeckt haben. Außerdem soll eine regelmäßige Prüfung und ggf. bedarfsgerechte Aktualisierung der Quoten erfolgen.</p> <p><u>Solidaritätsumlage</u></p> <p>Herr Kraulich führt aus, dass eine ausgewogene Abschöpfung der Abundanz durch die aktuelle Regelung im HFAG sichergestellt wird. Daher schlägt die Fachebene vor, diese Vorgehensweise beizubehalten.</p>

	<p><u>Ausgleichsquoten</u></p> <p>Die geltenden Ausgleichsquoten für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen sollen beibehalten werden, da sich ein Ausgleich in Höhe der 65 Prozent jeweils über die Schlüsselzuweisung A und B bewährt hat.</p>
5	<p>Vortrag Gutachterteam Uni Leipzig</p> <p>Herr Dr. Hesse stellt verschiedene Modelle zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse vor. Er führt aus, dass zur retrospektiven Überprüfung der Angemessenheit der ermittelten Finanzausgleichsmasse ein Symmetrieverfahren herangezogen werden kann.</p>
6	<p>Besondere Finanzausweisungen</p> <p>Herr Utsch (HMdF) erläutert den Prüfauftrag zur Untersuchung der Besonderen Finanz- bzw. Investitionszuweisungen mit einem Volumen von unter 20 Mio. Euro p.a. im Lichte der Ziele des Koalitionsvertrags, den Kommunalen Finanzausgleich zu vereinfachen und der kommunalen Ebene mehr Finanzmittel ohne Zweckbindung zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Hinsichtlich der Zuweisungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG) – rd. 6,6 Mio. Euro p.a. • für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG) – 2,85 Mio. Euro p.a. • für Kinder- und Jugendberufshilfe (§ 38 HFAG) – 0,25 Mio. Euro p.a. • für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG) – 5 Mio. Euro p.a. • im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG) – rd. 4,4 Mio. Euro p.a. <p>wurde vom HMdF vorgeschlagen, diese für eine Streichung vorzusehen. Es bleibt den Ressorts unbenommen, diese zum Chefgespräch zum Haushalt 2026 anzumelden.</p> <p>Herr Dr. Dieter (HStT) bittet um Zusendung einer kommunenscharfen Übersicht der Besonderen Finanz- und der Investitionszuweisungen. Das HMdF prüft, ob dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist.</p>
7	<p>Verschiedenes</p> <p>Die 24. Sitzung der AG KFA findet am 21. November 2024 von 11 – 13 Uhr statt.</p>

Anlagen:

- Präsentation 23. Sitzung AG KFA am 11. November 2024
- Präsentation der Gutachter der Universität Leipzig
- Anwesenheitsliste 23. Sitzung AG KFA am 11. November 2024
- Protokoll (final) 22. Sitzung AG KFA am 24. Oktober 2024 (Abnahme noch nicht erfolgt, wird im Anschluss versandt)

Im Auftrag

gez.

Kraulich

Protokoll Herr Engelhart	Teilnehmer: Teilnahme vor Ort: siehe Anwesenheitsliste Teilnahme per Videokonferenz: Herr Prof. Dr. Lenk, Herr Dr. Koch, Frau Rauscher, Herr Hoffmann, Herr Dr. Duve
------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	Begrüßung Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die Agenda.
2	Abnahme des Protokolls der 22. Sitzung der AG KFA vom 24. Oktober 2024 Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche. Das Protokoll der 22. Sitzung wird angenommen.
3	Vortrag Gutachterteam Uni Leipzig Herr Prof. Lenk (Uni Leipzig) geht auf das Symmetrieverfahren im Rahmen der Begutachtung des vertikalen KFA ein und erläutert, dass über das Symmetrieverfahren retrospektiv die Angemessenheit der FAG-Masse überprüft werden kann. Die Überprüfung des vertikalen KFA zeigt, dass der KFA in den vergangenen Jahren – unabhängig vom Modell zur Ermittlung der FAG-Masse – jeweils angemessen ausgestaltet war.
4	Sachstand zu den Themen der Evaluierung Arbeitspakete I und II Nach einem Überblick über den aktuellen Stand der Positionierung der regierungstragenden Fraktionen zu den Fachvorschlägen wird zu den einzelnen Themen eine Synopse aus den bislang dem HMdF vorliegenden Stellungnahmen der KSpV vorgestellt. Da jedoch noch nicht zu allen Fachvorschlägen Stellung bezogen wurde, bittet das HMdF die KSpV und den LWV um entsprechende Ergänzung der Synopse. Das HMdF berücksichtigt dabei, dass nicht zu jeder Neuregelung ein präsidialer Beschluss vorliegt und sich im Laufe der Evaluation Veränderungen ergeben können.
5	Auskreisung der Stadt Hanau Zur angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt. U.a. soll dort die Frage der Veränderung der Quoten für die Teilschlüsselmassen erörtert werden. Die Arbeitsgruppe wird sich unter Federführung des HMdF aus Vertretern des HMdI, des MKK, der Stadt Hanau, der ÜPKK, des Gutachterteams und Vertretern der KSpV zusammensetzen. Alle Ergebnisse der Arbeitsgruppe stehen unter dem Vorbehalt, dass die Kreisfreiheit Hanaus im KFA weder zu Lasten des MKK, der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK, aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, noch der anderen kreisfreien Städte erfolgen darf.
6	Verschiedenes Die 25. Sitzung der AG KFA findet am 10. Dezember 2024 von 8 - 10 Uhr gemeinsam mit dem Expertengremium statt. Frau Dr. Lohse (HMdF) berichtet zur 10. Verordnung zur Änderung der GemFinRefG-AV HE, deren Verkündung im GVBl. für den 22. November 2024 geplant ist.

Herr Kraulich berichtet, dass für den Festbetrag 2025 zeitnah die Änderung des HFAG erfolgen soll. Da die KSpV frühzeitig inhaltlich eingebunden wurden, geht das HMdF davon aus, dass auf eine formale Beteiligung seitens der KSpV verzichtet wird.

Anlagen:

- *Präsentation 24. Sitzung AG KFA am 21. November 2024 (bereits erfolgt)*
- *Präsentation der Gutachter der Universität Leipzig (bereits erfolgt)*
- *Anwesenheitsliste 24. Sitzung AG KFA am 21. November 2024*
- *Protokoll (final) 22. Sitzung AG KFA am 24. Oktober 2024 (bereits erfolgt)*

Im Auftrag

Gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Frau Jordan	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste zusätzlich (digital): Herr Ackermann, Herr Genet, Herr Dr. Hesse, Frau Kram, Herr Prof. Dr. Lenk, Herr Dr. Starke
----------------------------------	--

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Staatssekretär Becker (HMdF) begrüßt den Vorsitzenden des Expertengremiums, Herrn Prof. Dr. Eibelshäuser, die übrigen Mitglieder des Expertengremiums und die Mitglieder der Arbeitsgruppe Evaluierung des KFA zu der gemeinsamen Sitzung. Anschließend erläutert er die heutige Agenda.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 23. Sitzung der AG KFA vom 21. November 2024</p> <p>Zum Protokollentwurf gibt es keine Änderungswünsche. Das Protokoll der 23. Sitzung wird abgenommen.</p>
3	<p>Sachstand der Evaluierung des KFA</p> <p>Herr Staatssekretär Becker stellt den aktuellen Stand der Zeit- und Arbeitsplanung vor und gibt einen Überblick zu den Arbeitspaketen I und II. Er erläutert zudem die Vorgehensweise bei der von der Fachebene des HMdF erstellten synoptischen Darstellung aller Vorschläge und der dazu von den Kommunalen Spitzenverbänden eingegangenen Stellungnahmen sowie der vom Expertengremium gefassten Beschlüsse.</p> <p>Die Vorschläge sowie die Ergebnisse der Synopse werden anschließend besprochen. Die Anmerkungen sind nachfolgend aufgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse: HSGB und HLT weisen darauf hin, dass lediglich das Land einen Veränderungsbedarf bei der Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse gesehen habe. - LWV-Vorabzuweisung: Der HLT verweist auf seine grundsätzliche Positionierung: Es besteht Offenheit zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung bzw. Auflösung der LWV-Vorabzuweisung. Der HSGB stimmt der Beibehaltung zu, lehnt aber eine regelmäßige Erhöhung ab. Der HStT spricht sich für die Fortführung der bestehenden Regelung mit regelmäßigen Anpassungen der Höhe nach aus. - Kinder als Sonderbedarf: Der HLT weist auf die besonderen Belastungen durch die Kinder- und Jugendhilfe bei den Landkreisen hin. Auch diese sollten berücksichtigt werden. - Siedlungsindex: Der HSGB geht davon aus, dass es bei der Staffelung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum Akzeptanzprobleme bei den Kommunen geben wird. Herr Staatssekretär Becker weist darauf hin, dass es bei der Zuordnung zum Ländlichen Raum weder nach dem Landesentwicklungsplan (LEP), noch nach dem Siedlungsindex bei den Kommunen ungeteiltes Einvernehmen geben dürfte. Der HSGB bittet um eine Liste, aus der die

	<p>Werte des Siedlungsindex für jede Kommune hervorgehen.</p> <ul style="list-style-type: none">- Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren: Der HStT erläutert, dass viele Städte durch die geplante Gewichtung finanziell massiv verlieren würden und deshalb in seinem Verband für die Neuregelung kein Konsens hergestellt werden könne. Der HSGB erklärt, dass seine Verbandsmitglieder nie den Wunsch einer Veränderung (auch nicht Erhöhung) formuliert haben. Die derzeitige Regelung sei akzeptabel.- Sonderstatusstädte und Kragenkreise: Bisher konnte zur Frage der zukünftigen Berücksichtigung von Sonderstatusstädten und ihren Kragenkreisen im KFA kein Konsens gefunden werden. Herr Dr. Keilmann (ÜPKK) spricht sich dafür aus, dass man die Chance einer Evaluation nutzen sollte, um eine Lösung für diese Thematik zu finden und verweist auf die verschiedenen Untersuchungen der ÜPKK zu dieser Fragestellung. Herr Staatssekretär Becker schlägt vor, wegen der entgegengesetzten Positionen der KSpV und somit schon aus Zeitgründen diese Fragestellung in einem noch festzulegenden Zeitraum im Nachgang zur Evaluierung umfassend zu würdigen. Der HLT spricht sich für eine Neuregelung in dieser Evaluation aus.- Schwimmbäder im KFA: Der Betrieb von Schwimmbädern soll nicht gesondert im KFA berücksichtigt werden. Herr Prof. Eibelhäuser trägt dazu die Überlegungen des Expertengremiums vor. <p>Zum Abschluss fasst Herr Staatssekretär Becker die bisherigen Ergebnisse zusammen, die nun Gegenstand der Beratungen in der nächsten Sitzung des Lenkungsausschusses sein werden.</p> <p>Es wird darum gebeten, die Präsentation punktuell zu ergänzen und die neuen Erkenntnisse und Positionen an die Mitglieder der AG zu versenden.</p>
4	<p>Verschiedenes</p> <p>Der Lenkungsausschuss tagt am 19. Dezember 2024, 11:30 bis 13:30 Uhr.</p> <p>Für die nächsten Sitzungen der Arbeitsgruppe sind folgende Termine vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none">26. Sitzung der AG KFA am 16. Januar 2025, 10 bis 12 Uhr27. Sitzung der AG KFA am 27. Februar 2025, 10 bis 12 Uhr28. Sitzung der AG KFA am 27. März 2025, 10 bis 12 Uhr

Anlagen:

- *Präsentation der gemeinsamen Sitzung des Expertengremiums und der AG KFA am 10. Dezember 2024 (ergänzt um neue Anmerkungen)*
- *Anwesenheitsliste der gemeinsamen Sitzung des Expertengremiums und der AG KFA am 10. Dezember 2024*
- *Protokoll (final) 23. Sitzung AG KFA am 11. November 2024*
- *Übersicht zum Siedlungsindex der hessischen Kommunen*

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Siedlungsindex der hessischen Gemeinden

Quelle: Überörtliche Prüfung Kommunalen Körperschaften (ÜPKK)

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
1	Aarbergen	Rheingau-Taunus-Kreis	0,5792
2	Abtsteinach	Landkreis Bergstraße	0,4709
3	Ahnatal	Landkreis Kassel	0,2862
4	Alheim	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7616
5	Allendorf (Eder)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6734
6	Allendorf (Lumda), Stadt	Landkreis Gießen	0,4915
7	Alsbach-Hähnlein	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,3136
8	Alsfeld, Stadt	Vogelsbergkreis	0,6359
9	Altenstadt	Wetteraukreis	0,4545
10	Amöneburg, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6850
11	Angelburg	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,4565
12	Antrifttal	Vogelsbergkreis	0,9154
13	Aßlar, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,4709
14	Babenhäusen, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4755
15	Bad Arolsen, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6824
16	Bad Camberg, Stadt	Landkreis Limburg-Weilburg	0,4734
17	Bad Emstal	Landkreis Kassel	0,5615
18	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5281
19	Bad Hersfeld, Kreisstadt	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,3697
20	Bad Homburg vor der Höhe, Stadt	Hochtaunuskreis	0,3008
21	Bad Karlshafen, Stadt	Landkreis Kassel	0,3327
22	Bad König, Stadt	Odenwaldkreis	0,6231
23	Bad Nauheim, Stadt	Wetteraukreis	0,3813
24	Bad Orb, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,3991
25	Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda	0,2956
26	Bad Schwalbach, Kreisstadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,5281
27	Bad Soden am Taunus, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,2423
28	Bad Soden-Salmünster, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,5374
29	Bad Sooden-Allendorf, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,6351
30	Bad Vilbel, Stadt	Wetteraukreis	0,4082
31	Bad Wildungen, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,5638
32	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	0,6989
33	Battenberg (Eder), Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,7386
34	Baunatal, Stadt	Landkreis Kassel	0,3754
35	Bebra, Stadt	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,5474
36	Bensheim, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,3821
37	Berkatal	Werra-Meißner-Kreis	0,6535
38	Beselich	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5716
39	Biblis	Landkreis Bergstraße	0,3995
40	Bickenbach	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,1936
41	Biebergemünd	Main-Kinzig-Kreis	0,6683
42	Biebertal	Landkreis Gießen	0,5785
43	Biebesheim am Rhein	Landkreis Groß-Gerau	0,2399
44	Biedenkopf, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5695
45	Birkenau	Landkreis Bergstraße	0,4991
46	Birstein	Main-Kinzig-Kreis	0,7218
47	Bischoffen	Lahn-Dill-Kreis	0,7318
48	Bischofsheim	Landkreis Groß-Gerau	0,1386
49	Borken (Hessen), Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,6085
50	Brachtal	Main-Kinzig-Kreis	0,6018
51	Braunfels, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,6615
52	Brechen	Landkreis Limburg-Weilburg	0,4047
53	Breidenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5754
54	Breitenbach am Herzberg	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	1,0000
55	Breitscheid	Lahn-Dill-Kreis	0,6449
56	Brensbach	Odenwaldkreis	0,5395
57	Breuberg, Stadt	Odenwaldkreis	0,5018

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
58	Breuna	Landkreis Kassel	0,7301
59	Brombachtal	Odenwaldkreis	0,6133
60	Bruchköbel, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,4024
61	Büdingen, Stadt	Wetteraukreis	0,5694
62	Burghaun, Marktgemeinde	Landkreis Fulda	0,6480
63	Burgwald	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6625
64	Bürstadt, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,3306
65	Buseck	Landkreis Gießen	0,4871
66	Büttelborn	Landkreis Groß-Gerau	0,3269
67	Butzbach, Friedrich-Ludwig-Weidig-Stadt	Wetteraukreis	0,5269
68	Calden	Landkreis Kassel	0,5811
69	Cölbe	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6021
70	Cornberg	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7411
71	Dautphetal	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6070
72	Dieburg, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,1731
73	Diemelsee	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1,0000
74	Diemelstadt, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,7941
75	Dietzenbach, Kreisstadt	Landkreis Offenbach	0,1573
76	Dietzhöhlztal	Lahn-Dill-Kreis	0,5308
77	Dillenburg, Oranienstadt	Lahn-Dill-Kreis	0,5200
78	Dipperz	Landkreis Fulda	0,7118
79	Dornburg	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5348
80	Dreieich, Stadt	Landkreis Offenbach	0,3471
81	Driedorf	Lahn-Dill-Kreis	0,6656
82	Ebersburg	Landkreis Fulda	0,6993
83	Ebsdorfergrund	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6800
84	Echzell	Wetteraukreis	0,5515
85	Edermünde	Schwalm-Eder-Kreis	0,4440
86	Edertal, Nationalparkgemeinde	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,8907
87	Egelsbach	Landkreis Offenbach	0,1721
88	Ehrenberg (Rhön)	Landkreis Fulda	0,8225
89	Ehringshausen	Lahn-Dill-Kreis	0,5326
90	Eichenzell	Landkreis Fulda	0,5167
91	Einhausen	Landkreis Bergstraße	0,3594
92	Eiterfeld, Marktgemeinde	Landkreis Fulda	0,7114
93	Elbtal	Landkreis Limburg-Weilburg	0,4933
94	Eltville am Rhein, Stadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4616
95	Elz	Landkreis Limburg-Weilburg	0,3221
96	Eppertshausen	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,2389
97	Eppstein, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,4761
98	Erbach, Kreisstadt	Odenwaldkreis	0,5435
99	Erlensee, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,1781
100	Erzhausen	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,1672
101	Eschborn, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,1567
102	Eschenburg	Lahn-Dill-Kreis	0,5894
103	Eschwege, Kreisstadt	Werra-Meißner-Kreis	0,4418
104	Espenau	Landkreis Kassel	0,2952
105	Feldatal	Vogelsbergkreis	0,9354
106	Felsberg, Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,6071
107	Fernwald	Landkreis Gießen	0,3707
108	Fischbachtal	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,5705
109	Flieden	Landkreis Fulda	0,6186
110	Flörsbachtal	Main-Kinzig-Kreis	0,9106
111	Flörsheim am Main, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,2753
112	Florstadt, Stadt	Wetteraukreis	0,5485
113	Frankenau, Nationalparkstadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,9038
114	Frankenberg (Eder), Philipp-Soldan-Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6052
115	Fränkisch-Crumbach	Odenwaldkreis	0,3940
116	Freiensteinau	Vogelsbergkreis	0,9337
117	Freigericht	Main-Kinzig-Kreis	0,4285
118	Friedberg (Hessen), Kreisstadt	Wetteraukreis	0,4275
119	Friedewald	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,6216
120	Friedrichsdorf, Stadt	Hochtaunuskreis	0,3604

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
121	Frielendorf, Marktflecken	Schwalm-Eder-Kreis	0,7147
122	Fritzlar, Dom- und Kaiserstadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5917
123	Fronhausen	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6191
124	Fulda, Stadt	Landkreis Fulda	0,3849
125	Fuldabrück	Landkreis Kassel	0,3810
126	Fuldata	Landkreis Kassel	0,5500
127	Fürth	Landkreis Bergstraße	0,5142
128	Gedern, Stadt	Wetteraukreis	0,7043
129	Geisenheim, Hochschulstadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4698
130	Gelnhausen, Barbarossastadt, Kreisstadt	Main-Kinzig-Kreis	0,3750
131	Gemünden (Felda)	Vogelsbergkreis	0,8448
132	Gemünden (Wohra), Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,7633
133	Gernsheim, Schöffersstadt	Landkreis Groß-Gerau	0,3696
134	Gersfeld (Rhön), Stadt	Landkreis Fulda	0,7705
135	Gießen, Universitätsstadt	Landkreis Gießen	0,3517
136	Gilserberg	Schwalm-Eder-Kreis	0,9130
137	Ginsheim-Gustavsburg, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,2236
138	Gladenbach, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5800
139	Glashütten	Hochtaunuskreis	0,4852
140	Glauburg	Wetteraukreis	0,3491
141	Gorxheimertal	Landkreis Bergstraße	0,4000
142	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	0,6152
143	Grävenwiesbach	Hochtaunuskreis	0,6340
144	Grebenau, Stadt	Vogelsbergkreis	0,8746
145	Grebenhain	Vogelsbergkreis	0,8736
146	Grebenstein, Stadt	Landkreis Kassel	0,6556
147	Greifenstein	Lahn-Dill-Kreis	0,6985
148	Griesheim, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,1440
149	Großalmerode, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,6108
150	Groß-Bieberau, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4931
151	Großenlüder	Landkreis Fulda	0,6769
152	Groß-Gerau, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,3670
153	Großkrotzenburg	Main-Kinzig-Kreis	0,1658
154	Groß-Rohrheim	Landkreis Bergstraße	0,3367
155	Groß-Umstadt, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,5387
156	Groß-Zimmern	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,2241
157	Grünberg, Stadt	Landkreis Gießen	0,6210
158	Gründau	Main-Kinzig-Kreis	0,5144
159	Gudensberg, Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5514
160	Guxhagen	Schwalm-Eder-Kreis	0,5151
161	Habichtswald	Landkreis Kassel	0,4096
162	Hadamar, Stadt	Landkreis Limburg-Weilburg	0,4818
163	Haiger, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,5485
164	Haina (Kloster)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,9765
165	Hainburg	Landkreis Offenbach	0,2176
166	Hammersbach	Main-Kinzig-Kreis	0,3349
167	Hanau, Brüder-Grimm-Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,3497
168	Hasselroth	Main-Kinzig-Kreis	0,3595
169	Hattersheim am Main, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,2606
170	Hatzfeld (Eder), Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,8361
171	Haunack	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,5604
172	Haunetal	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,8668
173	Heidenrod	Rheingau-Taunus-Kreis	0,7503
174	Helsa	Landkreis Kassel	0,5656
175	Heppenheim (Bergstraße), Kreisstadt	Landkreis Bergstraße	0,4544
176	Herborn, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,4973
177	Herbstein, Stadt	Vogelsbergkreis	0,8094
178	Heringen (Werra), Stadt	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,6488
179	Herleshausen	Werra-Meißner-Kreis	0,9043
180	Hessisch Lichtenau, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,6750
181	Heuchelheim an der Lahn	Landkreis Gießen	0,1925
182	Heusenstamm, Stadt	Landkreis Offenbach	0,2575
183	Hilders, Marktgemeinde	Landkreis Fulda	0,7930

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
184	Hirschhorn (Neckar), Stadt	Landkreis Bergstraße	0,8198
185	Hirzenhain	Wetteraukreis	0,4802
186	Hochheim am Main, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,2473
187	Höchst im Odenwald	Odenwaldkreis	0,4880
188	Hofbieber	Landkreis Fulda	0,7519
189	Hofgeismar, Stadt	Landkreis Kassel	0,6856
190	Hofheim am Taunus, Kreisstadt	Main-Taunus-Kreis	0,4117
191	Hohenahr	Lahn-Dill-Kreis	0,6800
192	Hohenroda	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7509
193	Hohenstein	Rheingau-Taunus-Kreis	0,7583
194	Homburg (Efze), Reformationsstadt, Kreisstadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5989
195	Homburg (Ohm), Stadt	Vogelsbergkreis	0,6960
196	Hosenfeld	Landkreis Fulda	0,6677
197	Hünfeld, Konrad-Zuse-Stadt	Landkreis Fulda	0,5738
198	Hünfelden	Landkreis Limburg-Weilburg	0,6274
199	Hungen, Stadt	Landkreis Gießen	0,5957
200	Hünstetten	Rheingau-Taunus-Kreis	0,5874
201	Hüttenberg	Lahn-Dill-Kreis	0,5191
202	Idstein, Hochschulstadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4949
203	Immenhausen, Stadt	Landkreis Kassel	0,4770
204	Jesberg	Schwalm-Eder-Kreis	1,0000
205	Jossgrund	Main-Kinzig-Kreis	0,7403
206	Kalbach	Landkreis Fulda	0,6817
207	Karben, Stadt	Wetteraukreis	0,4568
208	Kaufungen	Landkreis Kassel	0,2712
209	Kefenrod	Wetteraukreis	0,7629
210	Kelkheim (Taunus), Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,3491
211	Kelsterbach, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,1408
212	Kiedrich	Rheingau-Taunus-Kreis	0,3378
213	Kirchhain, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5975
214	Kirchheim	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7143
215	Kirtorf, Stadt	Vogelsbergkreis	0,9919
216	Knüllwald	Schwalm-Eder-Kreis	0,9158
217	Königstein im Taunus, Stadt	Hochtaunuskreis	0,3530
218	Korbach, Hansestadt, Kreisstadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,5562
219	Körle	Schwalm-Eder-Kreis	0,5276
220	Kriftel	Main-Taunus-Kreis	0,1249
221	Kronberg im Taunus, Stadt	Hochtaunuskreis	0,1914
222	Künzell	Landkreis Fulda	0,4641
223	Lahnau	Lahn-Dill-Kreis	0,3161
224	Lahntal	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5656
225	Lampertheim, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,5247
226	Langen (Hessen), Stadt	Landkreis Offenbach	0,1452
227	Langenselbold, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,2006
228	Langgöns	Landkreis Gießen	0,6206
229	Laubach, Stadt	Landkreis Gießen	0,7544
230	Lauterbach (Hessen), Kreisstadt	Vogelsbergkreis	0,5875
231	Lautertal (Odenwald)	Landkreis Bergstraße	0,5150
232	Lautertal (Vogelsberg)	Vogelsbergkreis	0,9480
233	Leun, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,5077
234	Lich, Stadt	Landkreis Gießen	0,5398
235	Lichtenfels, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,9791
236	Liebenau, Stadt	Landkreis Kassel	0,8790
237	Liederbach am Taunus	Main-Taunus-Kreis	0,1676
238	Limburg an der Lahn, Kreisstadt	Landkreis Limburg-Weilburg	0,4370
239	Limeshain	Wetteraukreis	0,3280
240	Linden, Stadt	Landkreis Gießen	0,2179
241	Lindenfels, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,5588
242	Linsengericht	Main-Kinzig-Kreis	0,4587
243	Lohfelden	Landkreis Kassel	0,2595
244	Löhnberg	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5781
245	Lohra	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6832
246	Lollar, Stadt	Landkreis Gießen	0,3576

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
247	Lorch, Stadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,7614
248	Lorsch, Karolingerstadt	Landkreis Bergstraße	0,2062
249	Ludwigsau	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,8493
250	Lützelbach	Odenwaldkreis	0,6746
251	Mainhausen	Landkreis Offenbach	0,2777
252	Maintal, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,3220
253	Malsfeld	Schwalm-Eder-Kreis	0,6279
254	Marburg, Universitätsstadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,4076
255	Meinhard	Werra-Meißner-Kreis	0,6925
256	Meißner	Werra-Meißner-Kreis	0,8331
257	Melsungen, Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5188
258	Mengerskirchen, Marktflecken	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5684
259	Merenberg, Marktflecken	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5859
260	Messel	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,3216
261	Michelstadt, Stadt	Odenwaldkreis	0,6355
262	Mittenaar	Lahn-Dill-Kreis	0,5894
263	Modautal	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,6321
264	Mörfelden-Walldorf, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,2263
265	Mörtenbach	Landkreis Bergstraße	0,4872
266	Morschen	Schwalm-Eder-Kreis	0,8164
267	Mossautal	Odenwaldkreis	0,9421
268	Mücke	Vogelsbergkreis	0,6710
269	Mühlheim am Main, Stadt	Landkreis Offenbach	0,2626
270	Mühltal	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4420
271	Münchhausen	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,8291
272	Münster	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,3405
273	Münzenberg, Stadt	Wetteraukreis	0,4634
274	Nauheim	Landkreis Groß-Gerau	0,1959
275	Naumburg, Stadt	Landkreis Kassel	0,8011
276	Neckarsteinach, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,5486
277	Nentershausen	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,9261
278	Neu-Anspach, Stadt	Hochtaunuskreis	0,3415
279	Neuberg	Main-Kinzig-Kreis	0,2695
280	Neu-Eichenberg	Werra-Meißner-Kreis	0,8324
281	Neuenstein	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7990
282	Neuental	Schwalm-Eder-Kreis	0,8582
283	Neuhof	Landkreis Fulda	0,6340
284	Neu-Isenburg, Stadt	Landkreis Offenbach	0,3942
285	Neukirchen (Knüll), Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,6751
286	Neustadt (Hessen), Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5681
287	Nidda, Stadt	Wetteraukreis	0,5846
288	Niddatal, Stadt	Wetteraukreis	0,5481
289	Nidderau, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,5003
290	Niederstein, Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5943
291	Niederaula, Marktgemeinde	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,6820
292	Niederdorfelden	Main-Kinzig-Kreis	0,2106
293	Niedernhausen	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4507
294	Nieste	Landkreis Kassel	0,2310
295	Niestetal	Landkreis Kassel	0,2407
296	Nüsttal	Landkreis Fulda	0,8310
297	Oberaula	Schwalm-Eder-Kreis	0,8025
298	Ober-Mörten	Wetteraukreis	0,4397
299	Ober-Ramstadt, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4264
300	Obertshausen, Stadt	Landkreis Offenbach	0,1583
301	Oberursel (Taunus), Stadt	Hochtaunuskreis	0,3367
302	Oberzent	Odenwaldkreis	0,8441
303	Oestrich-Winkel, Stadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4674
304	Ortenberg, Stadt	Wetteraukreis	0,6076
305	Ottrau	Schwalm-Eder-Kreis	0,9406
306	Otzberg	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,6249
307	Petersberg	Landkreis Fulda	0,5151
308	Pfungstadt, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,2963
309	Philippsthal (Werra), Marktgemeinde	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,5236

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
310	Pohlheim, Stadt	Landkreis Gießen	0,4705
311	Poppenhausen (Wasserkuppe)	Landkreis Fulda	0,6830
312	Rabenu	Landkreis Gießen	0,6763
313	Ranstadt	Wetteraukreis	0,6104
314	Rasdorf, Point-Alpha-Gemeinde	Landkreis Fulda	0,7598
315	Raunheim, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,1315
316	Rauschenberg, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,8243
317	Reichelsheim (Odenwald)	Odenwaldkreis	0,6043
318	Reichelsheim (Wetterau), Stadt	Wetteraukreis	0,6012
319	Reinhardshagen	Landkreis Kassel	0,3191
320	Reinheim, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,3751
321	Reiskirchen	Landkreis Gießen	0,5880
322	Riedstadt, Büchnerstadt	Landkreis Groß-Gerau	0,4772
323	Rimbach	Landkreis Bergstraße	0,5126
324	Ringgau	Werra-Meißner-Kreis	0,9883
325	Rockenberg	Wetteraukreis	0,3313
326	Rodenbach	Main-Kinzig-Kreis	0,2583
327	Rödermark, Stadt	Landkreis Offenbach	0,3939
328	Rodgau, Stadt	Landkreis Offenbach	0,3335
329	Romrod, Stadt	Vogelsbergkreis	0,8418
330	Ronneburg	Main-Kinzig-Kreis	0,3943
331	Ronshausen	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,7122
332	Rosbach vor der Höhe, Stadt	Wetteraukreis	0,3508
333	Rosenthal, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,9202
334	Roßdorf	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,2560
335	Rotenburg an der Fulda, Stadt	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,5679
336	Rüdesheim am Rhein, Stadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,6106
337	Runkel, Stadt	Landkreis Limburg-Weilburg	0,6079
338	Rüsselsheim am Main, Stadt	Landkreis Groß-Gerau	0,2871
339	Schaafheim	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,4534
340	Schauenburg	Landkreis Kassel	0,5587
341	Schenklengsfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,8195
342	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	0,6453
343	Schlitz, Stadt	Vogelsbergkreis	0,7473
344	Schlüchtern, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,5990
345	Schmitten	Hochtaunuskreis	0,5271
346	Schöffengrund	Lahn-Dill-Kreis	0,6408
347	Schöneck	Main-Kinzig-Kreis	0,3284
348	Schotten, Stadt	Vogelsbergkreis	0,7373
349	Schrecksbach	Schwalm-Eder-Kreis	0,6979
350	Schwalbach am Taunus, Stadt	Main-Taunus-Kreis	0,0988
351	Schwalmstadt, Konfirmationsstadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,5306
352	Schwalmtal	Vogelsbergkreis	0,8303
353	Schwarzenborn, Stadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,7344
354	Seeheim-Jugenheim	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,5527
355	Seligenstadt, Stadt	Landkreis Offenbach	0,3142
356	Selters (Taunus)	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5652
357	Siegbach	Lahn-Dill-Kreis	0,7783
358	Sinn	Lahn-Dill-Kreis	0,3460
359	Sinntal	Main-Kinzig-Kreis	0,7345
360	Söhrewald	Landkreis Kassel	0,6913
361	Solms, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,4363
362	Sontra, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,7980
363	Spangenberg, Liebenbachstadt	Schwalm-Eder-Kreis	0,7602
364	Stadtallendorf, Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5122
365	Staufenberg, Stadt	Landkreis Gießen	0,4357
366	Steffenberg	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,5937
367	Steinau an der Straße, Brüder-Grimm-Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,7419
368	Steinbach (Taunus), Stadt	Hochtaunuskreis	0,1160
369	Stockstadt am Rhein	Landkreis Groß-Gerau	0,2795
370	Sulzbach (Taunus)	Main-Taunus-Kreis	0,1332
371	Tann (Rhön), Stadt	Landkreis Fulda	0,7562
372	Taunusstein, Stadt	Rheingau-Taunus-Kreis	0,4535

Laufende Nummer	Gemeinde	Landkreis	Siedlungsindex 2023
373	Trebur	Landkreis Groß-Gerau	0,4670
374	Trendelburg, Stadt	Landkreis Kassel	0,8206
375	Twistetal	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,8686
376	Ulrichstein, Stadt	Vogelsbergkreis	1,0000
377	Usingen, Stadt	Hochtaunuskreis	0,6077
378	Vellmar, Stadt	Landkreis Kassel	0,3273
379	Viernheim, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,1967
380	Villmar, Marktflecken	Landkreis Limburg-Weilburg	0,7234
381	Vöhl, Nationalparkgemeinde	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,8305
382	Volkmarsen, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6937
383	Wabern	Schwalm-Eder-Kreis	0,6552
384	Wächtersbach, Stadt	Main-Kinzig-Kreis	0,5028
385	Waldbrunn (Westerwald)	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5710
386	Waldeck, Stadt	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,8826
387	Waldems	Rheingau-Taunus-Kreis	0,6663
388	Waldkappel, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,9231
389	Wald-Michelbach	Landkreis Bergstraße	0,6314
390	Waldsolms	Lahn-Dill-Kreis	0,7765
391	Walluf	Rheingau-Taunus-Kreis	0,2031
392	Wanfried, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,7473
393	Wartenberg	Vogelsbergkreis	0,5193
394	Wehretal	Werra-Meißner-Kreis	0,6861
395	Wehrheim	Hochtaunuskreis	0,4712
396	Weilburg, Stadt	Landkreis Limburg-Weilburg	0,5133
397	Weilmünster, Marktflecken	Landkreis Limburg-Weilburg	0,6885
398	Weilrod	Hochtaunuskreis	0,7255
399	Weimar (Lahn)	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,6502
400	Weinbach	Landkreis Limburg-Weilburg	0,6927
401	Weißenborn	Werra-Meißner-Kreis	0,7304
402	Weierstadt, Stadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,3865
403	Wesertal	Landkreis Kassel	0,7370
404	Wettenberg	Landkreis Gießen	0,3321
405	Wetter (Hessen), Stadt	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,7452
406	Wetzlar, Stadt	Lahn-Dill-Kreis	0,4184
407	Wildeck	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	0,6764
408	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	0,6996
409	Willingshausen	Schwalm-Eder-Kreis	0,7284
410	Witzenhausen, Stadt	Werra-Meißner-Kreis	0,6570
411	Wohratal	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0,7427
412	Wölfersheim	Wetteraukreis	0,4960
413	Wolffhagen, Hans-Staden-Stadt	Landkreis Kassel	0,6497
414	Wöllstadt	Wetteraukreis	0,3056
415	Zierenberg, Stadt	Landkreis Kassel	0,7510
416	Zwingenberg, Stadt	Landkreis Bergstraße	0,2508

Synopse aus den Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände zu den jeweiligen Vorschlägen des HMdF

1. Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse

HStT	HSGB	HLT
<p>Ohne eine Aufstockung der Ausgleichsmasse sieht der HStT keine Möglichkeit der Konsensfindung. Ein Konsens kann nicht gelingen, wenn Mittel nur in den kommunalen Gruppen verschoben werden und somit Gewinner und Verlierer entstehen.</p> <p>Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, die Finanzausgleichsmasse wieder aus einer Verbundquote herzuleiten. Diese Verbundquote muss aber angesichts der gestiegenen kommunalen Aufgaben deutlich höher liegen als 23,6 Prozent. Das heißt, dass die aktuell bestehende Finanzmasse gegenüber dem IST-Stand deutlich aufwachsen muss, weit mehr auch als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen.</p> <p>Bei der im Rahmen des Finanzberichts angezeigten Bedarfsüberprüfung erwarten wir, dass das Land auf Bedarfssteigerungen (Korridor) verzichtet. Für die kreisangehörigen Kommunen muss die Höhe</p>	<p>HSGB</p> <p>Grundsätzliche Zustimmung (Vorschlag: Ergänzung um eine Abschätzung im Rahmen der für das Haushaltsjahr vorab erfolgreichen Veranschlagung je kommunaler Gruppe). Wie auch im horizontalen Bereich keine abschließende verbindliche Einschätzung möglich ohne Betrachtung der monetären Wirkungsweisen. Kommunen brauchen Mitte 2025 Aussagen zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen.</p>	<p>HLT</p> <p>Da aktuell keine Änderung der Bedarfsermittlung offensichtlich ist, wird das grundsätzliche Ziel, einer systemrelevanten Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, nicht erreicht. Das wäre, auch im Angesicht der Finanzsituation der hessischen Landkreise, Grundvoraussetzung für eine Zustimmung.</p>

der Kreisumlage bei der Bedarfskontrolle eine zentrale Rolle spielen	
--	--

2. Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen

HSzT	HSGB	HLT
Bisher keine Beschlussfassung zu festen Quoten. Entscheidend ist deren Höhe für die Städte und Gemeinden. Die Kreisfreiheit der Stadt Hanau ist bei den Quoten der Teilschlüsselmassen entsprechend zu berücksichtigen.	Quoten müssen regelmäßig überprüft werden (3-5 Jahre). Abbau Privilegien kreisfreie Städte nötig.	-

3. LWV-Vorabzuweisung

HSzT	HSGB	HLT	LWV
Die LWV-Vorabzuweisung ist beizubehalten. Sie ist vom Land mit originären Landesmitteln zu finanzieren. Das gilt zumindest insoweit als der LWV gesetzliche Aufgaben des Landes erfüllt. Im Übrigen ist die Vorabzuweisung ein kleines Zugeständnis an die finanzstärkeren Kommunen, weil sie die LWV-Umlage in einem hohen Umfang finanzieren.	Zustimmung zur Beibehaltung der Vorwegzuweisung.	Empfehlung zur Auflösung der Vorwegzuweisung.	Zustimmung zur Beibehaltung der Vorwegzuweisung und anlassbezogener Steigerung.

4. Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen

HStT	HSGB	HLT
HStT, bisher nur Geschäftsstelle: Prinzipiell positiv. Verwandlung in pauschale Zuweisungen je EW, nicht zwingend in SZW	-	Grundsätzliche Offenheit zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung der Besonderen Finanzzuweisungen. Ggf. Anpassung von Umlagegrundlagen bei einseitigen Belastungsverschiebungen von steuerstarken Körperschaften.

5. Metropolenzuschlag

HStT	HSGB	HLT
HStT: Wir stimmen der Beibehaltung des Metropolenzuschlags zu. Jedoch legen wir Wert darauf, dass er wie bisher vertikal abgesichert wird, damit keine Mehrbelastung für die weiteren vier, künftig fünf, kreisfreien Städte entsteht.	Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags.	Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags.

6. Kinder als Sonderbedarf

HStT	HSGB	HLT
Es wird Akzeptanzprobleme geben, sollten – direkt oder indirekt – bisher finanzkraftunabhängig gewährte Zuweisungen in finanzkraftabhängige Zuweisungen umgewandelt werden. Zu	Zustimmung dem Grunde nach zu einem solchen Ergänzungsansatz, Auswirkungen sind im Gesamtsystem zu betrachten.	Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz, jedoch sollte er auch für die Landkreise vorgesehen werden.

<p>einem verfassungsgemäßen KFA gehört es nicht zwingend, einen Ergänzungsansatz für Kinder auszuweisen. Allerdings steht zweifelsfrei fest, dass gerade Kinder zwischen null und sechs Jahren für Aufgaben in kommunaler Zuständigkeit erhebliche Finanzmittel binden. In den Reihen des HStT wird es Gewinner und Verlierer geben. Die Geschäftsstelle kann der vorgeschlagenen Ausgestaltung gegenwärtig nicht zustimmen. Sie führt dazu, dass abhängig von der jeweiligen Einwohnergewichtung Städte mit überdurchschnittlichem Kinderanteil keine zusätzlichen Schlüsselzuweisungen erhalten würden. Als mögliche Anpassung kommt etwa eine Staffellung oder die Orientierung am Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang in Betracht, der zur Berechnung auf den Hauptansatz abstellt.</p>		
--	--	--

7. Ergänzungsansatz für Demografie

HStT	HSGB	HLT
<p>Zustimmung zu einem Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs. Angesichts der geringen Zahl aktuell begünstigter Gemeinden wird sich der HStT</p>	<p>Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz.</p>	<p>Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz.</p>

<p>voraussichtlich nicht gegen die Fortführung des Ergänzungsansatzes bei EW-Rückgang wenden.</p>	
---	--

8. Siedlungsindex

HStT	HSGB	HLT
<p>Für den HStT ist der Siedlungsindex als Substitut für „ländlichen Raum“ zustimmungsfähig.</p> <p>Die Ausweitung des Ergänzungsansatzes auf 5 bis 7 Prozent gegenüber bisher 3 Prozent wäre in Zugeständnis gegenüber Mitgliedern mit überdurchschnittlicher Zersiedelung.</p>	<p>Keine grundsätzlichen Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindexes; aber: nicht alle Belastungen korrespondieren mit „Zersiedelung“</p> <p>Aber: Komplexität des Ansatzes muss im Verhältnis zur Wirkung gesehen werden.</p>	<p>Keine Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindexes.</p>

9. Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren

HStT	HSGB	HLT
<p>Die neue Zuordnung hat massive finanzielle Belastungen für all die Städte zur Folge, die das HFAG mit 120 gewichten wird. Bevor sich der Hessische Städtetag äußert, muss er seine Mitgliedstädte anhören</p>	<p>Änderungsbedarf war von keiner Seite formuliert. Es zeichnet sich eine Verkomplizierung ab.</p>	<p>Befürwortet die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion.</p>

10. Ergänzungsansatz für Soziallasten

HStT	HSGB	HLT
<p>Der HStT ist offen für einen Sozialindex nach dem Vorschlag der ÜPKK: Er knüpft daran an, dass die Kreisfreien Städte eine höhere Finanzlast für soziale Aufgaben tragen als die Landkreise und bildet dies in seiner Indexfindung einheitlich ab. Es bleibt unklar, warum das HMdF den Sozialindex als Kriterium zurückweisen will.</p>	<p>Keine Forderung nach Änderung formuliert s. HSGB.</p>	<p>(Rückmeldung noch ausstehend).</p>

11. Sonderstatusstädte und Kragenkreise

HStT	HSGB	HLT
<p>Das Präsidium des Hessischen Städtetages</p> <ol style="list-style-type: none"> erwartet, dass entsprechend des Koalitionsvertrages zu den Sonderstatusstädten die gegenwärtige Rechtslage der Sonderstatusstädte im HFAG bestehen bleibt. erwartet, dass der der Gesetzgeber die gesetzlich fundamentierte Rolle der Sonderstatusstädte (besondere Aufgabenübernahme nach § 4a Abs. 2 HGO) auch zukünftig wie bisher im HFAG berücksichtigt. Eine Reduktion ihrer 	<p>Ziel muss sein, dass die Sonderstatus-Städte eine zielgenaue Entlastung erfahren, Gesetz sollte Leitplanken regeln.</p>	<p>Bisheriges System sollte nicht fortgeführt werden.</p> <p>HFAG sollte formelle und materielle Leitplanken für die Erstattungsbeträge der Landkreise vorsehen.</p> <p>Vorstellbar ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle oder die Einbindung des Hessischen Rechnungshofes. Inhaltlich wird angeregt, dass die Erstattungsbeiträge an die SoSS mit einer rechnerischen Obergrenze versehen werden, um Fragen nach der wirtschaftlichen Leistungserbringung zu vermeiden. Die Obergrenze je</p>

<p>Einwohnergewichtung auf 143 Punkte für die Oberzentren Gießen, Marburg, Fulda und Wetzlar ist nicht zu akzeptieren. Völlig indiskutabel ist es, Rüsselsheim am Main mit nur noch 130 Punkten, Bad Homburg v.d.H. mit nur noch 120 Punkten zu gewichten.</p> <p>3. hält ein Erstattungsmodell, bei dem die Sonderstatusstädte wie Dienstleister für ihre Landkreise behandelt werden und eine Art Beweislast für eine finanzadäquate Bewertung der von ihnen erbrachten Sonderleistungen erfüllen müssen, für nicht tragfähig.</p> <p>4. geht wie mehrfach beschlossen weiter davon aus, dass die Hebesätze der vier Sonderstatusstädte Gießen, Marburg, Fulda und Rüsselsheim am Main ab 01.01.2026 dieselbe Höhe haben wie im gesamten jeweiligen Landkreis, die Ermäßigung für Wetzlar und Bad Homburg v.d.H. fortbesteht.</p>		<p>Leistungserstattung könnte dabei der fiktive Erstattungsbetrag sein, den der Krakenkreis an die restlichen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt für die gleiche Leistung zu erbringen hätte.</p>
---	--	--

12. Nivellierungshebesätze

HStT	HSGB	HLT
<p>Der HStT betont im Hinblick auf die Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2026, dass Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen keine Verluste erleiden sollen, weil sie den Hebesatzempfehlungen zur Aufkommensneutralität gefolgt sind. Korrespondierend zu den Änderungen der Umlagegrundlagen muss der Gesetzgeber auch Änderungen für die Umlagehebesätze zugunsten der kreisangehörigen Städte vorsehen.</p> <p>Wir bewerten die Abmilderung der Effekte der Grundsteuerreform durch die vom HMdF vorgeschlagene Anpassung der Nivellierungshebesätze bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden positiv und weisen darauf hin, dass auch eine spätere Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt zu Verwerfungen führen dürfte.</p>	<p>Zustimmung zum generellen Vorgehen.</p> <p>Sonderproblem Grundsteuer: Bisheriges System kann wegen absehbarer Verwerfungen nicht o.w. fortgeführt werden.</p>	<p>Zustimmung zum generellen Vorgehen.</p> <p>Strukturellen Verschlechterungen muss entgegengewirkt werden.</p>

13. Interkommunale Gewerbegebiete

HStT	HSGB	HLT
Der HStT hält an der bisherigen Lösung fest (Wunsch aller betroffenen Mitglieder).	Wunsch/Forderung nach Beibehaltung.	Wunsch nach Beibehaltung.

14. Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage

HStT	HSGB	HLT
Bisher keine Positionierung.	Kein Änderungsbedarf formuliert.	-

15. Schwimmbäder im KFA

HStT	HSGB	HLT
<p>Der HStT kann sich Zuschüsse für Schwimmbäder vorstellen, sofern das Volumen so hoch ist, dass sich der bürokratische Aufwand für ein entsprechendes Programm lohnt.</p> <p>Der Vorschlag des HMdF berücksichtigt nicht die Situation der Kreisfreien Städte. Kreisangehöriger Raum: Die Einschätzung, dass die EW-Gewichtung (Ergänzungsansätze) die Leistungen für ein Schwimmbad abdecken, wird nicht für jeden Einzelfall zu belegen sein.</p>	<p>Befürwortung einer Betriebskostenförderung für Schwimmbädbetreiber, bei denen auch Schwimmunterricht stattfindet nach schleswig-holsteinischem Vorbild.</p>	<p>Unterstützung des Vorschlags der Erhebung kostendeckender Entgelte.</p>

<p>Im Hinblick auf den Vorschlag der Fachebene des HMdF, dass die Schulträger kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären, müssten Proberechnungen zeigen, ob die Schwimmbadbetreiber tatsächlich profitieren.</p>		
---	--	--

16. Interkommunale Zusammenarbeit

<p>HStT Der HStT stimmt zu.</p>	<p>HSGB Keine Einwände.</p>	<p>HLT Keine Einwände.</p>
--	--	---------------------------------------

17. Straßenausbaubeiträge

<p>HStT Da das Land die Straßenbeiträge nicht abschafft, kann der HStT mit dem Verweis auf bestehende Fördermöglichkeiten leben.</p>	<p>HSGB Keine Einwände gegen ein Förderprogramm aus originären Landesmitteln.</p>	<p>HLT Keine Einwände.</p>
---	--	---------------------------------------

Protokoll: Engelhart/Jordan	Teilnehmer: Präsenz: siehe Anwesenheitsliste Digital: Herr Prof. Dr. Lenk (Uni Leipzig)
---------------------------------------	--

Top	Beschreibung
1	Begrüßung Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die heutige Agenda.
2	Abnahme der Protokolle der 24. AG-Sitzung vom 21. November 2024 und der 25. AG-Sitzung vom 10. Dezember 2024 Zu den Protokollentwürfen gibt es keine Änderungswünsche. Die Protokolle sind damit abgenommen.
3	Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024 Herr Kraulich berichtet über die Ergebnisse und Festlegungen aus der 2. Sitzung des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024. Zum Entschluss, die Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA auch künftig beizubehalten, fügt Herr Kraulich an, dass das HMdF Formblätter bereitstellen wird, die von den betroffenen Kommunen zur Meldung ihrer interkommunalen Gewerbegebiete künftig verwendet werden sollten.
4	Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 Herr Kraulich erläutert die offenen Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss und stellt die derzeitigen Vorschläge zur Diskussion: <u>LWV-Vorabzuweisung</u> Die Arbeitsgruppe schlägt dem Lenkungsausschuss vor, in den KFA-Ausgleichsjahren 2026 und 2027 die derzeitige Ausgestaltung der LWV-Vorabzuweisung, die eine jährliche Steigerung der Vorabzuweisung um 5 Mio. vorsieht, beizubehalten. Mit diesem Vorschlag ist im gleichen Zeitraum die Prüfung einer Anpassung der derzeitigen Parameter zur Ermittlung der LWV-Umlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen verbunden. <u>Sonderstatusstädte</u> Die Arbeitsgruppe (abweichendes Votum des Hessischen Städtetags) schlägt dem Lenkungsausschuss vor, die Prüfung des Themas Sonderstatusstädte und Kragenkreise in den nächsten zwei Jahren vorzunehmen, sodass die Ergebnisse dieser Prüfung im KFA-Ausgleichsjahr 2028 berücksichtigt werden könnten. <u>Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform</u> Zusätzlich zu den bereits vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform (Einführung des Siedlungsindex als Kriterium für die Zuordnung zum Ländlichen Raum, Erhöhung der Ergänzungsansätze für den Ländlichen Raum sowie eine zeitlich befristete Anpassung der Nivellierungshebesätze) schlägt das HMdF in den KFA-Ausgleichsjahren 2026 und 2027 antragsfreie, degressiv ausgestaltete Ausgleichszahlungen aus dem Landesausgleichsstock vor, da die Auswirkungen der Grundsteuerreform

	<p>auf den KFA durch die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht gänzlich abgedeckt werden könnten.</p> <p><u>Vorstellung der Modellvarianten</u></p> <p>Herr Kraulich stellt die unterschiedlichen Modellvarianten (Varianten 1 bis 4) vor, die sich in der Ausgestaltung der darin berücksichtigten Ergänzungsansätze unterscheiden. Dabei ist insbesondere eine unterschiedliche Berücksichtigung des Ergänzungsansatzes für Kinder vorgenommen worden. Die Gutachter (Uni Leipzig) greifen in ihrem Vortrag die Varianten 1 und 2 auf.</p> <p><u>Anmerkung der Gutachter zu den Modellvarianten</u></p> <p>Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) weist darauf hin, dass Variante 4 (Gewichtung des reduzierten Faktors für Kinder mit dem Hauptansatz) methodische Probleme aufweise und dazu führe, dass besonders die Sonderstatusstädte „überbevorteilt“ würden. Zwar sähe auch er, dass ein ungewichteter Kinderansatz zu leichten Verwerfungen bei den Sonderstatusstädten führe, dass die Berücksichtigung der Kinder ohne eine Gewichtung (Varianten 2 und 3) jedoch in der gesamtheitlichen Betrachtung finanzwissenschaftlich – auch mit Blick auf die Reduzierung der Steuerkraftunterschiede – die vorzugswürdige Herangehensweise sei.</p> <p><u>Weitere Punkte</u></p> <p>Herr Kraulich weist grundsätzlich darauf hin, dass derzeit keine Positionierungen bzw. Beschlüsse der Gremien erforderlich sind. Diese sollten jedoch spätestens für die 3. Sitzung des Lenkungsausschusses vorliegen.</p> <p>Die KSpV formulieren den Wunsch, die Modellberechnungen der unterschiedlichen Varianten in aufbereiteter Form im Nachgang zu erhalten. Das HMdF wird die Möglichkeit einer Bereitstellung prüfen.</p>
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Die nächste Sitzung der AG findet am 27. Februar 2025, 10 bis 12 Uhr statt, sofern kein Wunsch nach einer zusätzlichen, vorgelagerten Sitzung durch die Kommunalen Spitzenverbände geäußert wird oder das HMdF eine solche für erforderlich hält.</p> <p>Der nächste Lenkungsausschuss ist für den 20. März 2025, 14 bis 16 Uhr vorgesehen.</p>

Anlagen:

- Präsentation der 26. Sitzung AG KFA am 16. Januar 2025
- Präsentation der Gutachter der Universität Leipzig am 16. Januar 2025
- Anwesenheitsliste der 26. Sitzung AG KFA am 16. Januar 2025
- Protokolle (final) der 24. und 25. Sitzung AG KFA am 21. November 2024 und 10. Dezember 2024

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Engelhart/Jordan	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste Teilnahme digital: Herr Prof. Dr. Lenk (Gutachter Uni Leipzig)
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die Agenda.</p>
2	<p>Abnahme des Protokolls der 26. AG-Sitzung am 16. Januar 2025</p> <p>Zum Protokollentwurf unter TOP 4 unterbreitet der LWV einen Änderungswunsch. Nach Erörterung der inhaltlichen Unterschiede des Änderungsvorschlags im Vergleich zur ursprünglichen Fassung beschließt die AG das Protokoll in der vorliegenden Entwurfsfassung des HMdF (ohne die vom LWV vorgeschlagene Änderung).</p>
3	<p>Offene Prüfaufträge aus dem Lenkungsausschuss</p> <p>Für die Ergänzungsansätze Kinder und Demografie sowie den Themenkomplex Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform sind bislang noch keine Empfehlungen der AG formuliert worden. Im nachfolgenden Tagesordnungspunkt werden diese erörtert.</p>
4	<p>Ergebnisse der Modellrechnungen</p> <p><u>Ergänzungsansatz Kinder (U6)</u></p> <p>In der Sitzung werden noch einmal die unterschiedlichen Varianten des Ergänzungsansatzes vorgestellt (Modellberechnungen mit einem Aufwuchs der Schlüsselmasse um 139 Mio. Euro wurden am 21. Februar 2025 an die AG-Mitglieder übersandt). In den Berechnungen wurde jeweils ein Ergänzungsansatz Demografie in Form einer Erweiterung des bestehenden Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang um eine Komponente für Bevölkerungswachstum berücksichtigt. Diese entspricht bis auf den Referenzzeitraum (fünf statt zehn Jahre) der Konzeption des bestehenden Ergänzungsansatzes. Im Ergebnis wirkt sich der Ergänzungsansatz U6 je nach Wahl der Parameter und Vornahme einer zusätzlichen Einwohnergewichtung entweder eher zugunsten der Grundzentren und des Ländlichen Raumes oder eher zugunsten der Sonderstatusstädte und des Verdichtungsraumes aus.</p> <p>Zur Frage einer zusätzlichen Einwohnergewichtung betont Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig), dass eine solche im Sinne einer von der Einwohnerzahl abhängigen Ausgabenbelastung im Bereich U6 empirisch nicht begründet und damit angreifbar sei. In allen anderen Flächenländern, die einen ähnlichen Ergänzungsansatz berücksichtigen, erfolgt keine zusätzliche Gewichtung mit dem Hauptansatz. Die negativen Umverteilungswirkungen für die Sonderstatusstädte rührten nicht aus dem Ergänzungsansatz U6 an sich, sondern aus der zu starken - ebenfalls empirisch nicht belegten - Veredelung der Sonderstatusstädte im Hauptansatz.</p> <p>Auch das für die Kinderbetreuung zuständige HMSI sieht keine Anzeichen dafür, dass die zentralörtliche Funktion einer Kommune oder der Status als Sonderstatusstadt Einfluss auf die Kosten der Kinderbetreuung hätte.</p> <p>Die KSpV können sich in der AG-Sitzung auf keine gemeinsame Empfehlung für den Lenkungsausschuss einigen: Der HSGB und der HLT sprechen sich für Variante 3 (Faktor 2 für kreisangehörige Gemeinden und Faktor 1 für kreisfreie Städte) aus. Dagegen bekräftigt der HSTT, dass eine Zustimmung zum Ergänzungsansatz nur bei einer zusätzlichen Einwohnergewichtung erfolgen könne, da diese - abgeleitet aus der vertikalen Bedarfsermittlung der KFA-Reform 2016 - ein Kernelement der KFA-Verteilung sei.</p>

	<p><u>Ergänzungsansatz Demografie</u></p> <p>Ergänzend zu der für die Modellberechnung für den Ergänzungsansatz U6 genutzten Ausgestaltung wird seitens der AG-Mitglieder um eine weitere Modellberechnung gebeten, in welcher der Ergänzungsansatz nach dem Vorschlag der Gutachter ausgestaltet sein soll. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Sitzung den AG-Mitgliedern zur Verfügung gestellt.</p> <p><u>Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform</u></p> <p>Eine der bereits vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform ist die Verwendung des Siedlungsindex bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum. Die derzeitigen Überlegungen, die eine Abschneidegrenze bei einem Siedlungsindex von 0,5 und eine Staffelung bzw. Differenzierung der Einwohnerveredelung vorsehen (für kreisangehörige Gemeinden 5, 6 und 7 Prozent und für Landkreise 5 Prozent), stoßen bei dem HSGB und HLT auf Zustimmung, sodass diese dem Lenkungsausschuss als eine der Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform empfohlen werden können. Dies gilt auch für die Anpassung der Grundsteuernivellierungsbesätze.</p>
<p>5</p>	<p>Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025</p> <p>Auf Basis der Erörterungen unter dem TOP 4 lässt sich folgendes festhalten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hinsichtlich des Ergänzungsansatzes für Kinder gibt es unter den KSpV derzeit keinen Konsens. Während HSGB und HLT Variante 3 mit reduzierten, ungewichteten Kinderfaktoren bevorzugen, spricht sich der HStT für Variante 4 aus, in der die reduzierten Kinderfaktoren zusätzlich mit dem Hauptansatz gewichtet werden. 2. Der derzeitige Vorschlag für die Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für Demografie stößt grundsätzlich auf Akzeptanz, soll aber noch dem gutachterlichen Vorschlag in einer Modellrechnung gegenübergestellt werden. Nach Möglichkeit sollen sich die KSpV rechtzeitig vor dem Lenkungsausschuss zu den Alternativen positionieren. 3. Der derzeitige Vorschlag für die Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum stößt allgemein auf Zustimmung unter den KSpV und wird dem Lenkungsausschuss in dieser Form empfohlen.
<p>5</p>	<p>Verschiedenes und Zeitplanung</p> <p>Herr Dr. Dieter bittet um Zahlen zum (fiktiven) obligatorischen Steuerverbund für die Jahre 2021 bis 2025. Diese werden, sobald sie vorliegen, den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt.</p> <p>Eine weitere AG-Sitzung vor dem Lenkungsausschuss am 20. März 2025 wird seitens der AG-Mitglieder nicht als erforderlich erachtet. Sollte es nach Erhalt der Modellberechnung zum Ergänzungsansatz für Demografie Bedarf für einen Austausch geben, könnte hierfür kurzfristig eine Videokonferenz anberaumt werden.</p> <p>Die nächste Sitzung der AG findet am 27. März 2025, 10 bis 12 Uhr statt.</p>

Anlagen:

- Präsentation der 27. Sitzung AG KFA am 27. Februar 2025
- Anwesenheitsliste der 27. Sitzung AG KFA am 27. Februar 2025
- Protokoll (final) der 26. Sitzung AG KFA am 16. Januar 2025

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Engelhart/Jordan	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste Teilnahme digital: Herr Dr. Hesse, Herr Prof. Dr. Lenk, Herr Dr. Starke (alle Gutachter Uni Leipzig)
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	Begrüßung Herr Kraulich (HMdF) begrüßt die Anwesenden und erläutert die Agenda.
2	Abnahme des Protokolls der 27. AG-Sitzung am 27. Februar 2025 Im Vorfeld zur Sitzung wurden keine Änderungswünsche zum Protokoll formuliert. Herr Dieter (HStT) widerspricht der Annahme einer Zustimmung zu den Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform (siehe Top 4 im Protokoll-Entwurf der 27. Sitzung). Dieser Änderungswunsch wird entsprechend ins Protokoll der letzten Sitzung aufgenommen.
3	Umgang mit dem Zensus 2022 im KFA 2026 und 2027 Herr Kraulich erläutert die Ergebnisse des Zensus 2022. Erwähnenswert ist der überdurchschnittliche Einwohnerverlust in Hessen (im bundesweiten Vergleich) von minus 2,6 Prozent. Die amtlichen Einwohnerzahlen stellen eine zentrale Größe im KFA für die Ermittlung des Hauptansatzes sowie für den Ergänzungsansatz „Demografie“ dar. Für diesen werden Einwohnerzahlen für einen 5-jährigen (Bevölkerungswachstum) und einen 10-jährigen (Bevölkerungsrückgang) Vergleichszeitraum benötigt. Die Einwohnerzahlen zum 31.12.2014 werden zum Zeitpunkt der Berechnung der Planungsdaten auf Basis des Zensus 2022 nicht vorliegen (Auskunft des HSL). Das HMdF schlägt folgende Vorgehensweise vor: Für den KFA 2026 wird der Zensus 2022 weiterhin ausgesetzt. Es soll stattdessen auf die Einwohnerzahlen der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 zurückgegriffen werden. Die notwendigen Daten wird das HSL bereitstellen. Eine Veröffentlichung der Daten plant das HSL allerdings nicht. Für den KFA 2027 können dann alle relevanten Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022 genutzt werden. Die KSpV werden gebeten, zu diesem Vorschlag vor der anstehenden Sitzung des Lenkungsausschusses ein fachliches Votum abzugeben.
4	Übergangsregelungen im HFAG Herr Kraulich gibt einen kurzen Überblick über die derzeit bestehenden sowie die ausgesetzten bzw. aufgehobenen Übergangsregelungen im HFAG. Einige der derzeit geltenden Regelungen können entfallen, da diese keine Regelungswirkungen mehr entfalten. Im Ergebnis wird festgehalten: alle derzeit ausgesetzten Regelungen (§ 63, § 64 Abs. 4, § 70 HFAG) werden auch in den Jahren 2026 und 2027 ausgesetzt. Die verbleibenden Regelungen (§ 64 Abs. 1 – 3, § 68 Abs. 1 – 3 HFAG) gelten fort. Auch hierzu werden die KSpV gebeten, vor der anstehenden Sitzung des Lenkungsausschusses ein fachliches Votum abzugeben.
5	Ergänzungsansätze für Kinder und Belegenheit im Ländlichen Raum <u>Ergänzungsansatz für Kinder</u> Der HSGB stellt seinen Kompromissvorschlag zur Ausgestaltung eines Ergänzungsansatzes vor, der lediglich den Städten und Gemeinden erhalten, deren Zahl der Kinder U6 in Bezug auf die jeweilige kommunale Gruppe überdurchschnittlich ist.

	<p>Das HMdF hat auf Grundlage dieses Vorschlags verschiedene Modellberechnungen (Gewichtung der überdurchschnittlichen Kinderanzahl mit Faktor 1 und mit Faktor 4) durchgeführt und die Ergebnisse mit dem Ursprungsvorschlag der Evaluation verglichen. Im Ergebnis führt dieser Kompromissvorschlag zu deutlichen Unterschieden bei den Veränderungen der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag. Unerwünschte Verzerrungen lassen sich durch den neuen Berechnungsvorschlag vermeiden.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Belegenheit im Ländlichen Raum</u></p> <p>Der HSGB schlägt zudem vor, eine Übergangsregelung zu schaffen, nach der bisher nach dem LEP, nicht aber nach dem Siedlungsindex dem Ländlichen Raum zugeordnete Kommunen weiterhin einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent erhalten. Aufgrund der Systematik des HFAG würden hiervon 5 Kommunen profitieren; die anderen Kommunen erhalten einen Ergänzungsansatz nach § 20 oder nach § 64 HFAG. Die zeitliche Befristung der möglichen neuen Übergangsregelung soll der des § 64 HFAG folgen.</p> <p>Den KSpV wird eine Zusammenfassung der Thematik in einem gesonderten Papier zur Verfügung gestellt, die die geplanten Änderungen für die Kommunen im Ländlichen Raum und den Vorschlag des HSGB einordnet.¹</p> <p>Die KSpV werden gebeten, zu diesen Vorschlägen vor der anstehenden Sitzung des Lenkungsausschusses ein fachliches Votum abzugeben.</p>
<p>6</p>	<p>Vorstellung des Gemeindefinanzberichts 2024 (Entwurf)</p> <p>Herr Engelhart (HMdF) stellt die wichtigsten Ergebnisse aus dem Entwurf des Gemeindefinanzberichts für das Jahr 2024 vor. Dieser wird nun dem Hessischen Landtag vorgelegt. Herr Kraulich weist darauf hin, dass die enthaltenen Zahlen bis zum Beschluss des Kabinetts nicht verwendet werden können.</p>
<p>5</p>	<p>Verschiedenes und Zeitplanung</p> <p><u>Hessisches Investitionsfondsgesetz</u></p> <p>Herr Klumpp (HMdF) geht auf den Anpassungsbedarf im Hessischen Investitionsfondsgesetz ein. Aufgrund der Rückübertragung des Sondervermögens von der Helaba an das Land am 2. August 2024 ist eine Anpassung des Gesetzes notwendig geworden.</p> <p>Der Gesetzesentwurf ist in Bearbeitung und soll als weiterer Artikel gemeinsam mit der HFAG-Änderung eingebracht werden.</p> <p><u>Zinsdienstumlage</u></p> <p>Herr Kraulich erinnert daran, dass die Erhebung der Zinsdienstumlage (§ 55 HFAG) ab dem KFA 2026 entfällt. Der Zinsdienst wird künftig vorab aus der Schlüsselmasse beglichen.</p> <p><u>Höhe der Festbeträge 2026 und 2027</u></p> <p><u>Herr Kraulich weist darauf hin, dass bei der Schlüsselmasse der o.g. Jahre noch Handlungsoptionen durch die gebildete Rücklage aus der Heimatumlage und durch die erhöhte Solidaritätsumlage bestehen. Auch hierzu bittet er um Voten der KSpV.</u></p> <p>Die vierte Sitzung des Lenkungsausschusses ist für den 8. Juli 2025, 14.30 – 17.30 Uhr terminiert.</p> <p>Eine weitere Sitzung der AG Evaluation KFA ist derzeit nicht geplant.</p>

¹ Liegt an.

Anlagen:

- Präsentation der 28. Sitzung AG KFA am 16. Juni 2025
- Papier „Ergänzungsansätze und Investitionspauschalen für den Ländlichen Raum“
- Anwesenheitsliste der 28. Sitzung KFA am 16. Juni 2025
- Protokoll (final) der 27. Sitzung AG KFA am 27. Februar 2025 wird nachgereicht

Im Auftrag

gez.

Kraulich

ENTWURF

Ergänzungsansätze und Investitionspauschalen für den Ländlichen Raum

A. Geplante Regelungen

Kreisangehörige Städte und Gemeinden

Für die Zuordnung zum Ländlichen Raum und damit für den Erhalt des Ergänzungsansatzes nach § 20 Abs. 3¹ HFAG ist ab dem KFA 2026 nicht mehr die Festlegung des Landesentwicklungsplans, sondern die Höhe des Siedlungsindex maßgeblich. Danach zählen auf Basis des Siedlungsindex 2023 statt 236 nun 253 Kommunen mit einem Siedlungsindex von größer-gleich 0,5 im Sinne des KFA zum Ländlichen Raum und profitieren von dem Ergänzungsansatz. Die Einwohnergewichtung der Kommunen im Ländlichen Raum wird je nach Höhe des Siedlungsindex von 3 auf nunmehr 5 bis 7 Prozent erhöht.

Die im Ländlichen Raum gelegenen Kommunen erhalten zudem eine Investitionspauschale nach § 46 HFAG, deren Gesamtbetrag nach dem in § 30 HFAGDV geregelten Verfahren auf die Kommunen aufgeteilt wird.

Durch die Umstellung auf den Siedlungsindex werden 16 Kommunen ab dem KFA 2026 neu dem Verdichtungsraum zugeordnet (**Anlage 1**). Hiervon erhalten allerdings 11 Kommunen als Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern den Ergänzungsansatz nach § 64 Abs. 1 HFAG von 3 Prozent (**Anlage 2**). Sie werden damit nicht schlechter gestellt als unter dem bisherigen Ergänzungsansatz.

Landkreise

Die Landkreise erhalten für ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die dem Ländlichen Raum zugeordnet werden, ebenfalls einen Ergänzungsansatz (§ 32 Abs. 3² HFAG). Hier steigt die Einwohnergewichtung ab dem KFA 2026 von 3 auf 5 Prozent.

B. Vorschlag des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (HSGB)

Der HSGB schlägt vor, den Kommunen, die durch die Umstellung neu dem Verdichtungsraum zugeordnet werden, durch die Schaffung einer neuen Übergangsregelung einen Ergänzungsansatz nach den bisherigen Festlegungen des Landesentwicklungsplans zu gewähren. Die Übergangsregelung soll – ebenfalls wie § 64 HFAG – unbefristet sein und den 16 Kommunen weiterhin einen Ergänzungsansatz von 3 Prozent gewähren.

C. Einschätzung des HMdF

Wie aufgezeigt, erhalten bereits 11 der 16 der von der Umstellung betroffenen Kommunen nach § 64 Abs. 1 HFAG einen Ergänzungsansatz von 3 Prozent. § 64 Abs. 3 HFAG sieht vor, dass sich die Veredelung nach § 64 Abs. 1 HFAG und eine Veredelung aufgrund der Belegenheit im Ländlichen Raum ausschließen. Es erscheint sinnvoll, dieser Systematik auch bei Einführung einer neuen Übergangsregelung zu folgen.

Für die verbleibenden 5 Kommunen ist eine Übergangsregelung, die an die bisherige Festlegung des Landesentwicklungsplans 2020 knüpft und eine Veredelung mit 3 Prozent vorsieht, durchaus denkbar. Die dafür erforderlichen Mittel wären – wie auch die für den Ergänzungsansatz nach § 64 Abs. 1 HFAG – aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden aufzubringen (Im Gesetzentwurf werden ähnlich zu §§ 70a Abs. 1, 70c HFAG lautende Regelungen vorgesehen).

Von einer möglichen Übergangsregelung unberührt bleiben die Investitionspauschalen nach § 46 HFAG. Geplant ist, diese ausschließlich den 253 Kommunen zu gewähren, die im KFA nach der neuen Berechnungsgrundlage des Siedlungsindex als dem Ländlichen Raum zugehörig berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung der 16 weiteren Kommunen würde die Zuweisungen an die 253 Kommunen reduzieren oder – bei Aufstockung der Mittel – die Gesamtschlüsselmasse entsprechend schmälern. Eine zwischen den 16 betroffenen Kommunen differenzierende Handhabung ist ebenfalls nicht vorgesehen; sie stößt mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz auf rechtliche Bedenken.

¹ Entspricht der bisherigen Regelung des § 20 Abs. 2 HFAG

² Entspricht der bisherigen Regelung des § 32 Abs. 2 HFAG

Anlage 1

Veränderung der Strukturraumzugehörigkeit durch den Siedlungsindex (2023)

Lfd. Nr.	Neu im Verdichtungsraum		Neu im Ländlichen Raum	
	GKZ	Kommune	GKZ	Kommune
1	431001	Abtsteinach	431007	Fürth
2	437007	Fränkisch-Crumbach	431013	Lampertheim
3	437009	Höchst i. Odenwald	431019	Rimbach
4	439012	Oestrich-Winkel	432010	Groß-Umstadt
5	440010	Glauburg	432022	Seeheim-Jugenheim
6	440011	Hirzenhain	434009	Schmitten
7	531001	Allendorf (Lumda)	434011	Usingen
8	533005	Elbtal	435002	Bad Soden-Salmünster
9	534002	Angelburg	435012	Gründau
10	534009	Geisenheim	435021	Nidderau
11	631001	Bad Salzschlirf	435025	Schlüchtern
12	632002	Bad Hersfeld	435028	Steinau an der Straße
13	633002	Bad Karlshafen	435029	Wächtersbach
14	633011	Habichtswald	440005	Butzbach
15	633022	Reinhardshagen	440006	Echzell
16	636003	Eschwege	440007	Florstadt
17			440017	Niddatal
18			440021	Reichelsheim (Wetterau)
19			531002	Biebertal
20			531009	Langgöns
21			532006	Dillenburg
22			532008	Ehringshausen
23			532011	Haiger
24			532014	Hüttenberg
25			533014	Selters (Taunus)
26			534009	Frohnhausen
27			534020	Weimar
28			631006	Eichenzell
29			631008	Flieden
30			631018	Neuhof
31			631020	Petersberg
32			633009	Fuldatal
33			633023	Schauenburg

Anlage 2

Kommunen, die trotz Veränderung der Strukturraumzugehörigkeit durch den Siedlungsindex (2023) einen Ergänzungsansatz i.H.v. 3 Prozent erhalten

Lfd. Nr.	GKZ	Kommune	Zentralität	Einwohner	Ergänzungsansatz - Übergangsregelung - nach § 64 Abs. 1
1	533005	Elbtal	GZ	2.422	x
2	431001	Abtsteinach	GZ	2.472	x
3	440011	Hirzenhain	GZ	2.960	x
4	437007	Fränkisch-Crumbach	GZ	3.035	x
5	440010	Glauburg	GZ	3.069	x
6	534002	Angelburg	GZ	3.410	x
7	631001	Bad Salzschlirf	GZ	3.680	x
8	633002	Bad Karlshafen	GZ	3.701	x
9	531001	Allendorf (Lumda)	GZ	4.101	x
10	633022	Reinhardshagen	GZ	4.417	x
11	633011	Habichtswald	GZ	5.300	x
12	437009	Höchst i. Odenwald	GZ	10.320	
13	439012	Oestrich-Winkel	GZ	11.769	
14	534009	Geisenheim	MZ	11.776	
15	636003	Eschwege	MZ	19.435	
16	632002	Bad Hersfeld	MZ	30.770	

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

1. Sitzung der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau
am 17. Dezember 2024

Alexander Engelhart

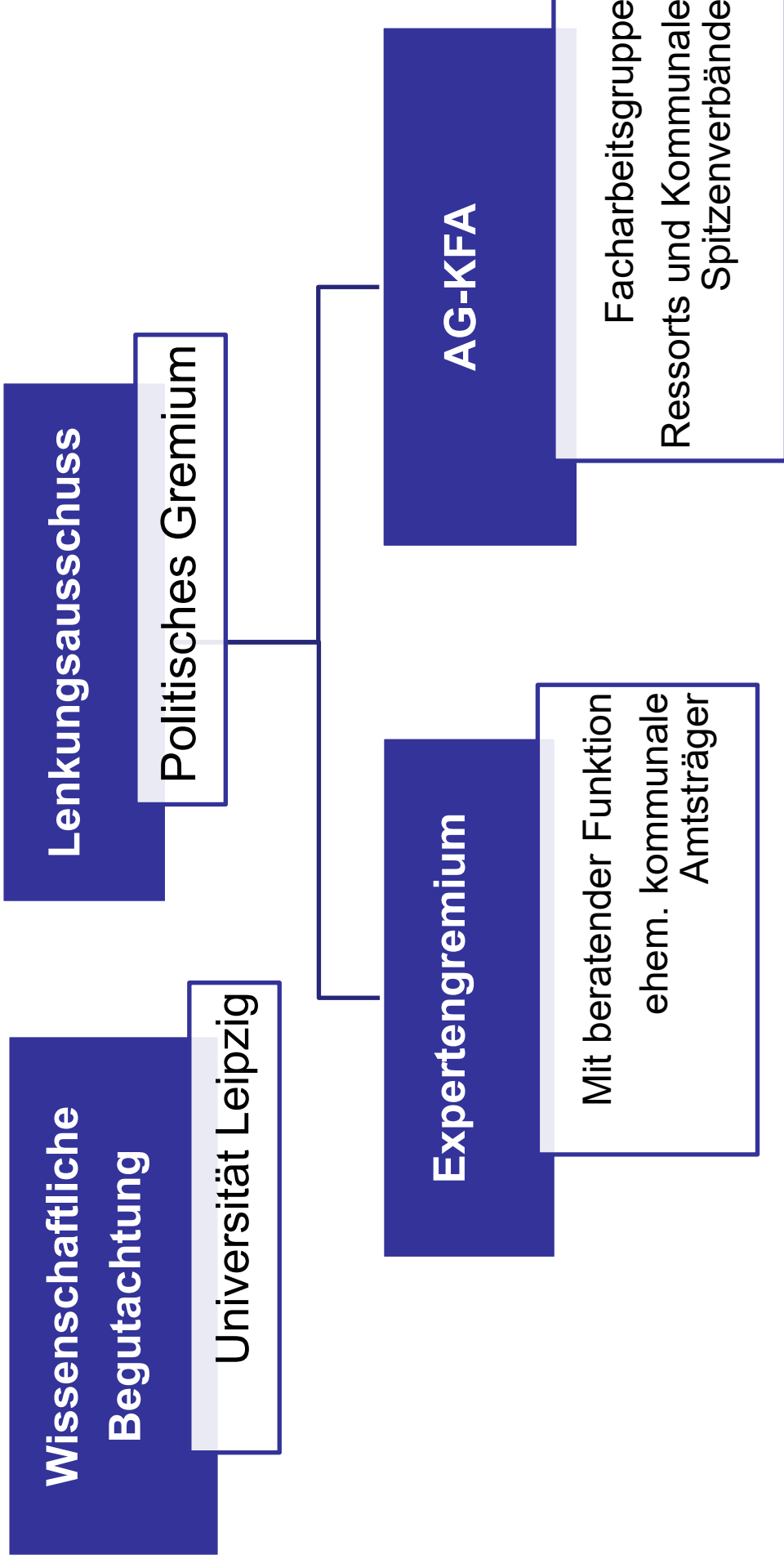
Agenda

1. **Begrüßung**
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

Agenda

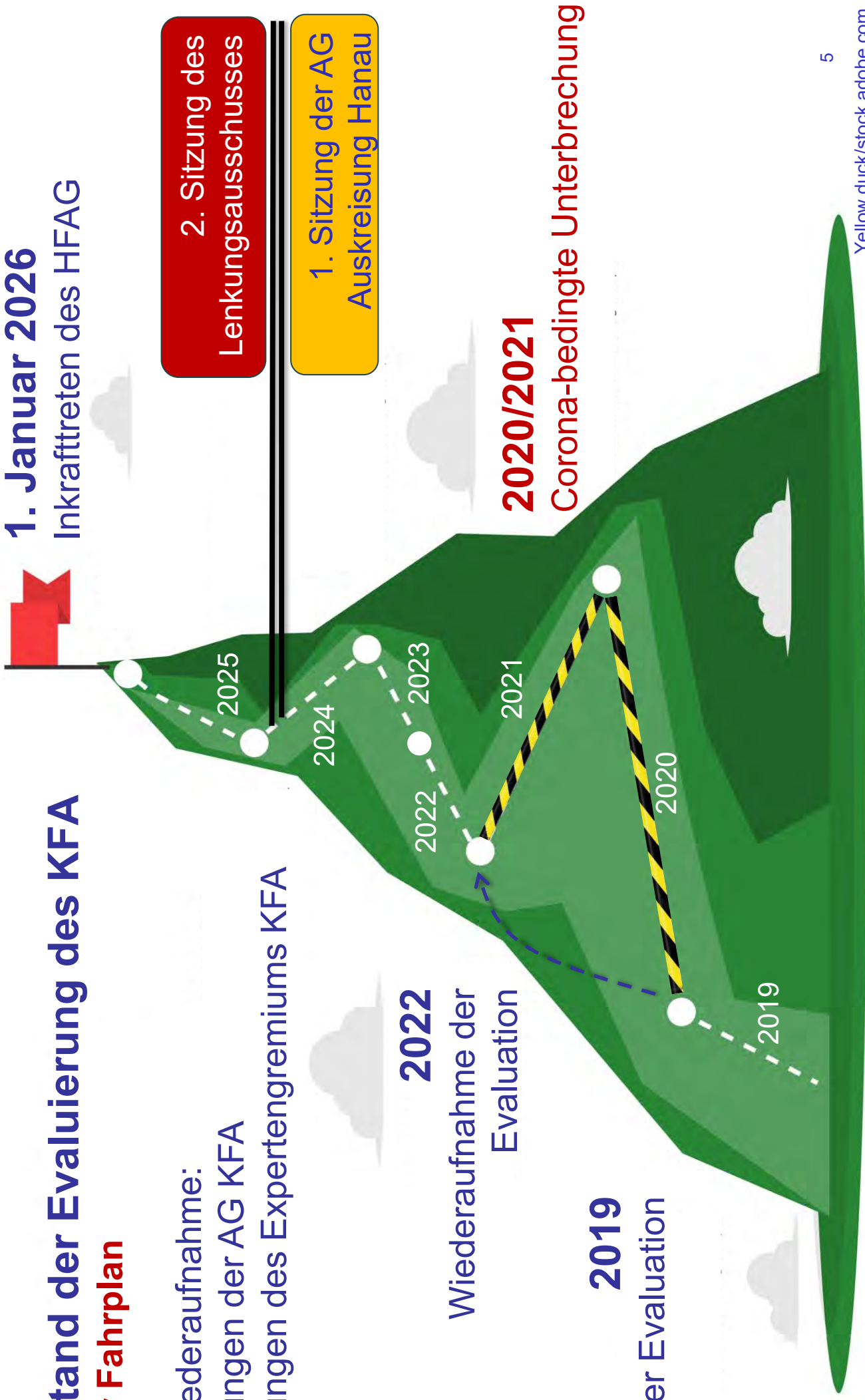
1. Begrüßung
2. **Sachstand der Evaluierung des KFA**
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

2. Sachstand der Evaluierung des KFA Organisationsstruktur

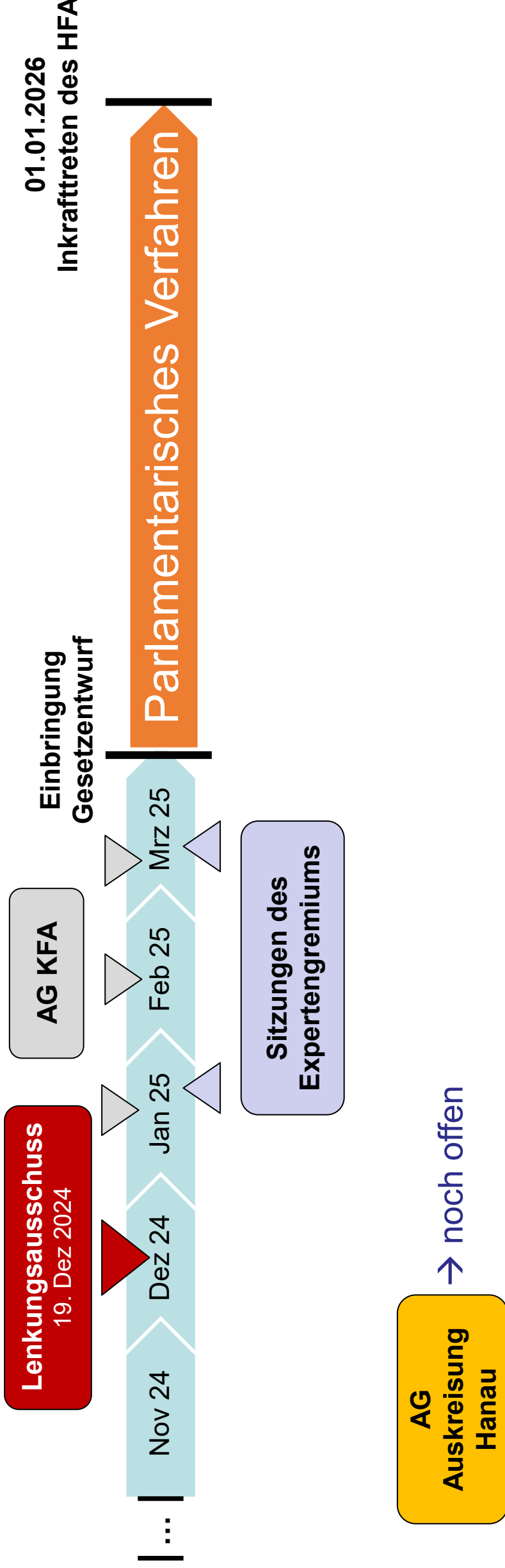


2. Sachstand der Evaluierung des KFA Bisheriger Fahrplan

- seit der Wiederaufnahme:
- 25 Sitzungen der AG KFA
 - 9 Sitzungen des Expertengremiums KFA



2. Sachstand der Evaluation des KFA Weiterer Fahrplan



2. Sachstand der Evaluation des KFA

Themen der Evaluation

- 1 Bestimmung der Finanzausgleichsmasse
- 2 Vorwegentnahmen
- 3 Finanzzuweisung an den LWV
- 4 Bestimmung der Teilschlüsselmassen
- 5 Verteilungsparameter
 - Ergänzungsansätze
 - Solidaritätsumlage
 - Nivellierungshebesätze
 - Einwohnergewichtung
 - Interkommunale Gewerbegebiete
- 6 Gemeindefinanzbericht

2. Sachstand der Evaluation des KFA

Vorschläge – Vertikaler KFA

Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen

Vorschlag:

- Ermittlung der FAG-Masse: **Fester Anteil am Steuerverbund**
- **Spitzabrechnung**
- **Bedarfsermittlung** zur Sicherstellung der Mindestausstattung (Ist-Zahlen)
- **Fortlaufende Beobachtung** der Haushalts- und Finanzlage der Kommunen
- Darstellung der Ergebnisse im jährlichen **Gemeindefinanzbericht**
- **Höhe der Verbundquote: Offen**

2. Sachstand der Evaluation des KFA

Vorschläge – Vertikaler KFA

Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse

Vorschlag:

- Die Herleitung der Teilschlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erfolgt auch künftig anhand von **festen Quoten**.
- Die Quoten werden **im HFAG festgelegt**.
- **Höhe:** Beibehaltung der derzeitigen Quoten im HFAG (vor Auskreisung Hanau)

Gebietskörperschaft	Derzeitige Quote
Kreisangehörige Gemeinden	45,6 Prozent
Kreisfreie Städte	21,8 Prozent
Landkreise	32,6 Prozent

Agenda

1. Begrüßung
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. **Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe**
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe

Ziel:

- Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA

Rahmenbedingungen:

- Kreisfreiheit der Stadt Hanau darf im KFA nicht zu Lasten
 - des MKK,
 - der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK,
 - aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, sowie
 - der kreisfreien Städte erfolgen.
- Keine zusätzlichen KFA-Mittel

3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe

Identifizierung möglicher Themen:

- Neue Quoten für die Teilschlüsselmassen
- LWV
- HESSENKASSE
- GeFRef
- ...

Agenda

1. Begrüßung
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. **Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdl)**
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften

Artikel 1

Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis (Hanau-Auskreisungsgesetz)

§ 1

Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Die Stadt Hanau wird nach § 4a Abs. 1 Satz 3, § 149 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2023 (GVBl. S. 90), mit Wirkung zum 1. Januar 2026 zur kreisfreien Stadt erklärt und aus dem Main-Kinzig-Kreis ausgegliedert.

§ 2

Grenzänderung des Main-Kinzig-Kreises

Der Main-Kinzig-Kreis besteht ab dem 1. Januar 2026 aus den Städten Bad Orb, Bad Soden-Salmünster, Bruchköbel, Erlensee, Gelnhausen, Langenselbold, Maintal, Nidderau, Schlüchtern, Steinau an der Straße, Wächtersbach und den Gemeinden Biebergemünd, Birstein, Brachtal, Flörsbachtal, Freigericht, Großkrotzenburg, Gründau, Hammersbach, Hasselroth, Jossgrund, Linsengericht, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg, Schöneck und Sinnatal.

§ 3

Auseinandersetzung

Die Rechtsfolgen der Grenzänderung und die Auseinandersetzung werden nach § 15 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), einem Grenzänderungsvertrag zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau überlassen, der der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Der Grenzänderungsvertrag mit dem Genehmigungsvermerk ist von der Aufsichtsbehörde im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekanntzumachen.

§ 4

Kreistag des Main-Kinzig-Kreises

Der Kreistag des neugegliederten Main-Kinzig-Kreises wird am [Tag der Kommunalwahlen in Hessen] gewählt.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Zeitplanung Gesetzgebungsverfahren

30. August 2018	Antrag der Stadt Hanau	Voraussetzung ist ein Gesetz (§ 14 Abs. 2 HKO).
ab 2018	Erstellung von Gutachten von Hanau und MKK	Grundlage ist der Auseinandersetzungsvertrag gem. § 15 Abs. 1 HKO.
Juni 2023	Aufnahme von Verhandlungen Erster „unterschiedlicher Entwurf Auseinandersetzungsvertrag“	
Herbst 2023	Beteiligung Fachressorts und Fachabteilungen	
9. April 2024	Ressortanhörung	
10. Juli und 14. Oktober 2024	Regierungsanhörung	
10. Dezember 2024	1. Lesung Plenum	
10. Dezember 2024	INA (Vorlage Unterlagen Regierungsanhörung beschlossen)	
22. Januar 2025	INA	
Anfang Februar 2025	2. Lesung	

Agenda

1. Begrüßung
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. **Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)**
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

Agenda

1. Begrüßung
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. **Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA**
7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

Agenda

1. Begrüßung
2. Sachstand der Evaluation des KFA
3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe
4. Sachstand zum Auskreisungsgesetz (HMdI)
5. Grenzänderungsvertrag und Erwartungen der Beteiligten (MKK/ Hanau)
6. Mögliche Herangehensweisen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA
7. **Weitere Arbeits- und Zeitplanung**

7. Weitere Arbeits- und Zeitplanung

Idee:

- Regelmäßige Sitzungen alle zwei/ drei Wochen
- Hybrid/ Vollständig remote

Ziel:

- Abschluss nach vier bis fünf Arbeitsgruppensitzungen

Vorschlag:

- Zweite Sitzung der Arbeitsgruppe in der Woche vom 13. bis 17. Januar 2025

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

2. Sitzung der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau
am 15. Januar 2025

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Fortführung der Gespräche
3. Weiteres Vorgehen

Agenda

1. Begrüßung
2. Fortführung der Gespräche
3. Weiteres Vorgehen

2. Fortführung der Gespräche

Derzeitige Rechtslage:

- § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG

Soweit dieses Gesetz auf den Status einer Gemeinde gemäß § 4a der Hessischen Gemeindeordnung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318), Bezug nimmt, wird eine Änderung im Ausgleichsjahr berücksichtigt, wenn sie innerhalb des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres erfolgt ist.

Agenda

1. Begrüßung
2. Fortführung der Gespräche
3. **Weiteres Vorgehen**

3. Ziele und Rahmenbedingungen der Arbeitsgruppe

Ziel:

- Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA

Rahmenbedingungen:

- Kreisfreiheit der Stadt Hanau soll im KFA nicht zu Lasten
 - des MKK,
 - der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK,
 - aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, sowie
 - der kreisfreien Städte erfolgen.
- Keine zusätzlichen KFA-Mittel

Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften

Artikel 1

Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis (Hanau-Auskreisungsgesetz)

§ 1

Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Die Stadt Hanau wird nach § 4a Abs. 1 Satz 3, § 149 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2023 (GVBl. S. 90), mit Wirkung zum 1. Januar 2026 zur kreisfreien Stadt erklärt und aus dem Main-Kinzig-Kreis ausgegliedert.

§ 2

Grenzänderung des Main-Kinzig-Kreises

Der Main-Kinzig-Kreis besteht ab dem 1. Januar 2026 aus den Städten Bad Orb, Bad Soden-Salmünster, Bruchköbel, Erlensee, Gelnhausen, Langenselbold, Maintal, Nidderau, Schlüchtern, Steinau an der Straße, Wächtersbach und den Gemeinden Biebergemünd, Birstein, Brachtal, Flörsbachtal, Freigericht, Großkrotzenburg, Gründau, Hammersbach, Hasselroth, Jossgrund, Linsengericht, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg, Schöneck und Sinnatal.

§ 3

Auseinandersetzung

Die Rechtsfolgen der Grenzänderung und die Auseinandersetzung werden nach § 15 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), einem Grenzänderungsvertrag zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau überlassen, der der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Der Grenzänderungsvertrag mit dem Genehmigungsvermerk ist von der Aufsichtsbehörde im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekanntzumachen.

§ 4

Kreistag des Main-Kinzig-Kreises

Der Kreistag des neugegliederten Main-Kinzig-Kreises wird am [Tag der Kommunalwahlen in Hessen] gewählt.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Zeitplanung Gesetzgebungsverfahren

30. August 2018	Antrag der Stadt Hanau	
ab 2018	Erstellung von Gutachten von Hanau und MKK Aufnahme von Verhandlungen	Voraussetzung ist ein Gesetz (§ 14 Abs. 2 HKO). Grundlage ist der Auseinandersetzungsvertrag gem. § 15 Abs. 1 HKO.
Juni 2023	Erster „unterschiedlicher Entwurf Auseinandersetzungsvertrag“	
Herbst 2023	Beteiligung Fachressorts und Fachabteilungen	
9. April 2024	Ressortanhörung	
10. Juli und 14. Oktober 2024	Regierungsanhörung	
10. Dezember 2024	1. Lesung Plenum	
10. Dezember 2024	INA (Vorlage Unterlagen Regierungsanhörung beschlossen)	
22. Januar 2025	INA	
Anfang Februar 2025	2. Lesung	

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

3. Sitzung der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau
am 30. Januar 2025

Agenda

1. **Begrüßung**
2. Standortbestimmung und Verfahren
3. Vorstellung von Modellberechnungen hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanau im KFA (Prof. Lenk)
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. **Standortbestimmung und Verfahren**
3. Vorstellung von Modellberechnungen hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanau im KFA (Prof. Lenk)
4. Verschiedenes

2. Standortbestimmung und Verfahren Protokoll

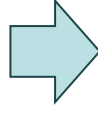
Ergebnis- anstelle Verlaufsprotokoll für die Sitzungen der AG Auskreisung Hanau:

1. und 2. Sitzung: Bestandsaufnahme und Klärung der Erwartungen



Kein Ergebnis → Kein Protokoll

3. Sitzung ff:



Ergebnisprotokoll

2. Standortbestimmung und Verfahren Zeitliche Standortbestimmung

Überführung Hanaus
und des MKK in
einen KFA, der keine
finanziellen
Verwerfungen
erzeugt

3. Sitzung
Modellrechnungen zu den finanziellen
Auswirkungen im KFA

2. Sitzung
Klärung der Erwartungen

1. Sitzung
Bestandsaufnahme

2. Standortbestimmung und Verfahren Themen im KFA

Auswirkungen im Bereich der ... auf	Hanau	Main-Kinzig-Kreis	Kreisangehörige Gemeinden des MKK	Andere kreisangehörige Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise
Schlüsselzuweisungen				
Schulumlage				
Kreisumlage				
Krankenhausumlage				
LWV-Umlage				

- Zeitpunkt der Regelungen: Ab wann greifen sie?
- Gibt es weitere Themen?

Agenda

1. Begrüßung
2. Standortbestimmung und Verfahren
3. **Vorstellung von Modellberechnungen hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanau im KFA (Prof. Lenk)**
4. Verschiedenes

Agenda

1. Begrüßung
2. Standortbestimmung und Verfahren
3. Vorstellung von Modellberechnungen hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanau im KFA (Prof. Lenk)
4. **Verschiedenes**

4. Verschiedenes **Weitere Termine**

Terminierung der kommenden Sitzungen der Arbeitsgruppe

Vielen Dank!

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Auskreisung Hanau, Erste Berechnungen

Leipzig/Wiesbaden, 30. Januar 2025

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

FINANZWIRTSCHAFTLICHE FOLGEN DER AUSKREISUNG HANAUS

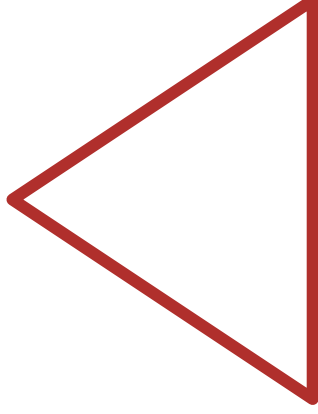
- Effekte im Rahmen des HFAG
- Zahlungsströme im Prinzip nachvollziehbar, aber unterschiedliche Blickwinkel darauf, was Hanau an Mehr-/Mindereinnahmen zu erwarten hat
 - Modellrechnungen sind keine rechtliche Einschätzung, sondern zahlenmäßige Abschätzungen der fiskalischen Effekte im HFAG
- Durch die Auskreisung gibt es Folgewirkungen im HFAG
 - Verschiebungen innerhalb der Schlüsselmasse der KAG durch Entfernung der Stadt Hanau
 - Verschiebungen innerhalb der Schlüsselmasse der LK durch Änderungen beim MKK
 - Verschiebungen innerhalb der Schlüsselmasse der KFS durch Aufnahme Hanau
 - Verschiebungen zwischen den Schlüsselmassen erforderlich
 - Folgewirkungen auf LWV- und KKH-Umlage*

* Dieser Punkt ist noch zwischen den Partnern zu erläutern

NÄHERUNGSLÖSUNG

- Triangulation der Lösung aus verschiedenen Perspektiven

Was erhält Hanau heute aus dem HFAG?



Was würde Hanau als „normale“
Stadt aus dem HFAG erhalten?

Was würde Hanau als kreisfreie
Stadt aus dem HFAG erhalten?

PERSPEKTIVE 1

- Was erhält Hanau heute aus dem HFAG?
 - Basis: HFAG 2025, Basismodell (ohne Reformvorschläge)
- heutige Finanzausstattung der Stadt Hanau für Gemeindeaufgaben und Anteil verbleibende Kreisaufgaben (Hanau ist SoSS)
- heutige Ausstattung des Main-Kinzig-Kreises
- Welche Erwartungen haben die Beteiligten mit Blick auf das HFAG?
 - [technisch: MKK überweist Kreisumlage an Stadt Hanau zurück]

Status quo	Stadt Hanau	Main-Kinzig-Kreis
Schlüsselzuweisung (A und B)	80.947.313	???
gesparte Kreisumlage	+53.284.572	-53.284.572
Schulumlage	0	0
zusammen	134.231.885	-53.284.572

PERSPEKTIVE 1

Effekt Main-Kinzig-Kreis

- geringere Kreisumlagezahlung durch die Stadt Hanau
- Rückgang SZW durch neue Binnenverteilung in der Säule der Landkreise (ohne SoSS mit EW-Minderung)
- geringere KKH + LWV-Umlage
- Saldo netto: negativ in Absolutgrößen

ABER: positiv in Pro-Kopf-Größen

- Ursachen: gesonderter Kreisumlagesatz Hanau, Ermäßigung KU-Grundlagen, nur 75% Ansatz EW-Zahl in Kreis-AMZ

Main-Kinzig-Kreis		je EW
EW	434.002	
Schlüsselzuweisungen	133.811.789	308
erhaltene Kreisumlage	281.563.742	649
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-119.563.505	-275
zusammen	295.812.026	682
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		
EW	330.819	je EW
Schlüsselzuweisungen	110.685.815	335
erhaltene Kreisumlage	228.270.180	690
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-87.828.115	-265
zusammen	251.127.880	759
DELTA		
Schlüsselzuweisungen	-23.125.974	
erhaltene Kreisumlage	-53.293.562	
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	31.735.390	
zusammen	-44.684.145	

PERSPEKTIVE 1

- Verschiebungen zwischen den Teilschlüsselmassen
 - Schlüsselzuweisungen für Hanau müssen der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden entnommen werden
 - Sonst verteilen sie sich auf die übrigen KaG
 - Kompensation durch Verlagerung Schlüsselmasse KAG zu KFS
 - Volumen: **80,95 Mio. Euro**
 - MKK verliert Schlüsselzuweisungen, alle anderen gewinnen hinzu
 - Kompensation durch Verlagerung Schlüsselmasse LK zu KFS
 - Volumen: **23,3 Mio. Euro**
- Es braucht also komplexere Regelungen für die Übersetzung ins HFAG

PERSPEKTIVE 2

- Was würde Hanau als „normale“ Stadt aus dem HFAG erhalten?
- Konzentration auf Gemeindeaufgaben
- Kreisaufgaben als normale Gemeinde ohne Schulträgerschaft und SoSS-Regelungen
- „Anspruchsdenken“ der Stadt Hanau ist vom Sonderstatus geprägt

Hanau als normale Gemeinde ohne Sonderstatus	
Schlüsselzuweisung (A und B)	14.927.228
Kreisumlage	68.165.023
Schulumlage	0
zusammen	83.092.251
<i>Vergleichswert Status quo</i>	<i>134.231.885</i>

PERSPEKTIVE 3

- Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?
 - sämtliche Gemeinde- und Kreisaufgaben einer durchschnittlichen kreisfreien Stadt
 - Maximalposition nach vollständiger Übernahme sämtlicher Aufgaben vom MKK
- Überführung in die Säule der KFS
- „Eintaktung“ mit identischem Grundbetrag und entsprechender AMZ mit den Parametern einer KFS (kein Soziallastenansatz)
 - **Einfaches** Modell zur Illustration der Effekte
 - **Komplexes** Modell im tatsächlichen HFAG 2025 mit allen Folgeeffekten

PERSPEKTIVE 3A – **EINFACHES MODELL**

- Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Hanau als kreisfreie Stadt			
Gesamtansatz			
EW-Zahl	103.184		
Grundbetrag kfs	3.953 <i>(bisheriger Grundbetrag der KFS)</i>		
AMZ	407.874.520		
		Steuerkraftzahl (alt)	NivHS alt
STKMZ (neu)	184.293.820	157.206.669	KAG
Gewerbesteuer	102.480.616	80.584.978	357%
Grundsteuer B	20.112.000	14.920.488	365%
			NivHS neu
			KFS
			454%
			492%
Differenz	-223.580.701		
Ausgleichsquote	65%		
Schlüsseluweisung	145.327.455		
Differenz Hanau	+11.095.570		
		Gegenüber Status quo (Schlüsseluweisungen plus gesparte Kreisumlage) – Woher kommt das zusätzliche Geld?	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Hanau in einer Modellrechnung als „kreisfreie Stadt unter Gleichen“ gemäß HFAG 2025	
81 Mio. € aus Gemeindesäule und 23,3 Mio. € aus Kreissäule in die Säule der kFS überführt (insgesamt +104,3 Mio. Euro) (also keine zusätzlichen Landesmittel)	
EW-Zahl	103.184
Grundbetrag KFS	3.900 <i>(berechnet im Simulationsmodell, 53 Euro geringer als im Status quo)</i>
AMZ	402.393.248
STKMZ	184.285.487
Schlüsselzuweisung A	17.447.236
Schlüsselzuweisung B	130.429.341
Schlüsselzuweisungen	147.876.578
Differenz aus Sicht v. Hanau	+13.644.693
	gegenüber Status quo (Schlüsselzuweisungen plus gesparte Kreisumlage) Woher kommt das zusätzliche Geld?

PERSPEKTIVE 3B – **KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG**

- Es wird leider noch komplizierter
 - Bisher wurden nur die „Ego-Perspektiven“ der Stadt Hanau und des MKK abgebildet
 - ✓ übrige Gemeinden (außer Hanau) ohne Effekte
 - ✓ übrige Landkreise (außer MKK) ohne Effekte
 - Effekte auf KFS
 - Effekte auf Umlagesysteme: KKH-Umlage und LWV-Umlage
 - Fiktion der „Rücküberweisung“ der Kreisumlage funktioniert nicht mehr, wenn Hanau tatsächlich in die Säule der KFS umgesetzt wird
 - Effekte bilden sich vollständig in den Schlüsselzuweisungen der KFS ab
 - Reminder: es „fehlen“ noch 50 Euro Grundbetrag und zwar bei allen KFS

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

– Folgewirkungen

LWV-und KKH-Umlage		
Stadt Hanau	+40.341.083	Teil der Mehreinnahmen fließt in Umlagen
Main-Kinzig-Kreis	-31.755.413	Mindereinnahmen werden durch geringere Umlagepflichten gemildert
andere LK	+1.827	praktisch null
andere KFS	-3.867.322	geringe Verschiebungen
Saldo	+4.720.175	

Weitere Berechnungen

Verluste der übrigen kfs durch die Aufnahme Hanau (**39,8 Mio. €**)

(geringerer Grundbetrag wirkt auf alle KFS)

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	79.896.034	-44.840.018	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	774,31	77,02	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

- Mehreinnahmen logisch durch Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben
- durch Systematik des HFAG allerdings zu Lasten der übrigen KFS

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	26.611.462	8.444.554	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	257,90	25,53	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-1.208.321	-1.208.321
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	-21.898	-3.183.941
zusammen	40.639.099	-44.819.995	0	0	-1.410.524	-5.591.420
pro Kopf	468,87	25,53	+/-0	+/-0	-0,90	+/-0
EWZ	86.675	330.819			1.566.281	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-1.208.321	-1.208.321
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	-21.898	-3.183.941
zusammen	-12.645.473	8.464.577	0	0	-1.410.524	-5.591.420
pro Kopf	-122,55	25,59	+/-0	+/-0	-0,90	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

4. Sitzung der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau
am 27. Februar 2025

Agenda

1. **Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung**
2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung
3. Vorstellung der zusätzlichen Modellberechnungen (Gutachter Uni Leipzig)
4. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung Ziel der heutigen Sitzung

Überführung Hanaus und
des MKK in einen KFA,
der keine finanziellen
Verwerfungen erzeugt

4. Sitzung

Weitere Modellrechnungen zu den
finanziellen Auswirkungen im KFA

3. Sitzung

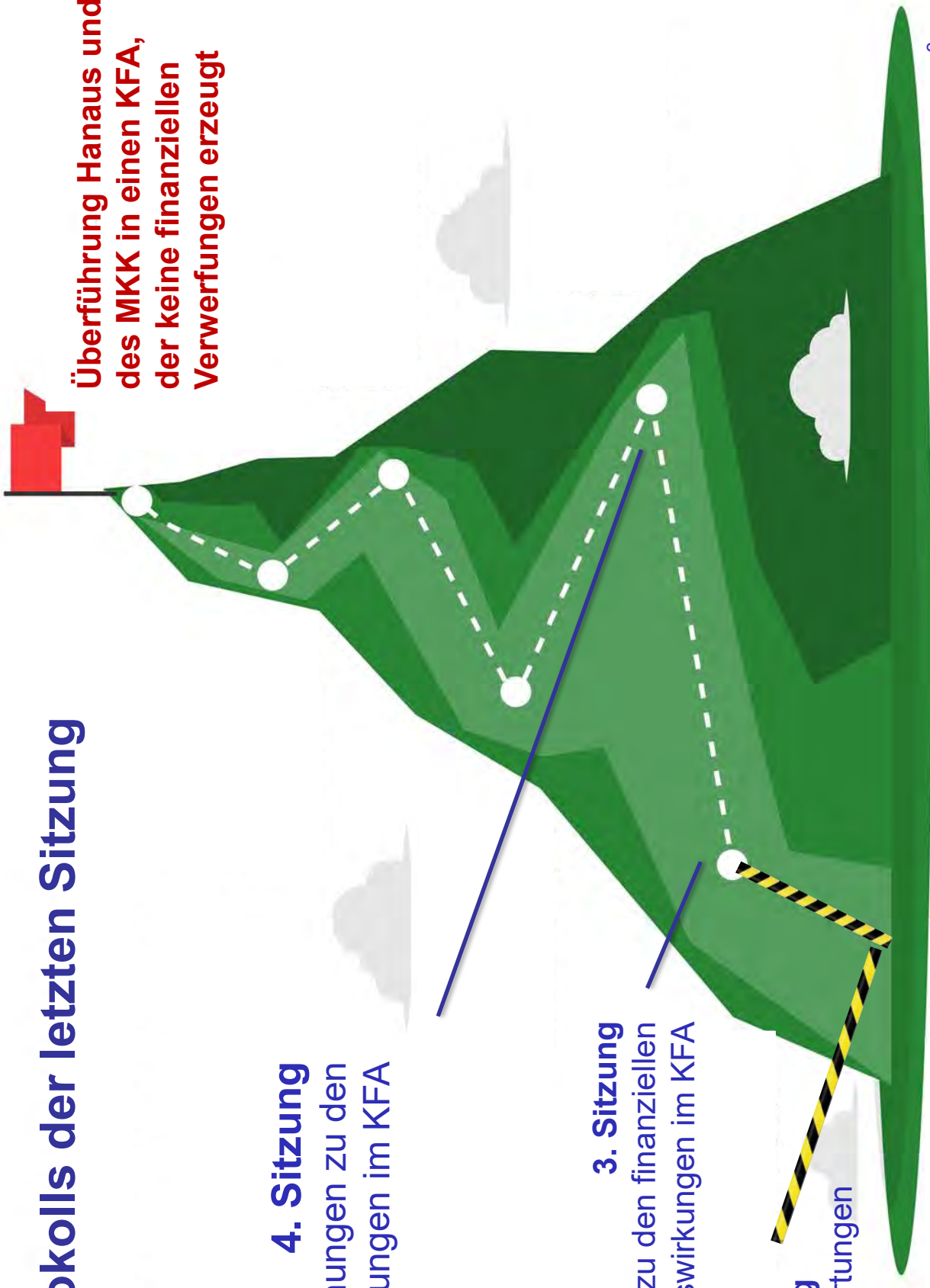
Modellrechnungen zu den finanziellen
Auswirkungen im KFA

2. Sitzung

Klärung der Erwartungen

1. Sitzung

Bestandsaufnahme



Agenda

1. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
2. **Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung**
3. Vorstellung der zusätzlichen Modellberechnungen (Gutachter Uni Leipzig)
4. Verschiedenes

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen der Stadt Hanau

Perspektive 1: Korrekte Darstellung?

- In 2026 und 2027: Hanau
 - erhält Schlüsselzuweisung wie bisher als Sonderstatusstadt
 - muss keine LWV- und Krankenhaushumlage zahlen, würde aber durch den Kreis eine Festsetzung zur Kreisumlage erhalten.
- Verkürzter Zahlungsweg: Festsetzung der Kreisumlage (Aufwandsbuchung), aber keine Abführung (Aufwandsminderung; damit im Saldo 0 €). Betrag wird zur Finanzierung der kreisfreien Aufgaben verwendet (Aufwandsbuchungen)
- Es handelt sich sozusagen um ein „pauschaliertes“ Erstattungssystem mit dem Kreis in Höhe der Kreisumlage.
- Ab 2028: Hanau wird als kreisfreie Stadt berücksichtigt, ohne Abschlag auf den Hauptansatz, entspräche der Perspektive 3A.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen der Stadt Hanau

Fortführung Perspektive 1: Korrekte Darstellung?

- Frage: „Woher kommt das zusätzliche Geld“ (um die geringeren Schlüsselzuweisungen der übrigen kreisfreien Städte auszugleichen) dürfte ab dem Jahr 2028 keine Rolle mehr spielen.

Die Überführung der Stadt Hanau wird nach geltendem Recht zu Mindereinnahmen der übrigen KFS aus Schlüsselzuweisungen führen, egal zu welchem Zeitpunkt. Dieser Effekt kann durch ein „fading-in“ abgefedert werden und die Stadt Hanau erst schrittweise die volle Ausgleichsmesszahl zugerechnet werden. Alternativ müsste die Teilmasse für die KFS aufgestockt werden, um die Verluste der übrigen KFS zu kompensieren.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen der Stadt Hanau

Perspektive 3B: Korrekte Darstellung?

- Kreisfreie Stadt Hanau erhält Schlüsselzuweisungen als kreisfreie Stadt.
- Abschlag auf den Hauptansatz für eine Übergangszeit, um die übrigen kreisfreien Städte nicht mit geringeren Schlüsselzuweisungen zu belasten.
- Hanau zahlt eine LWV- und Krankenhaushausumlage; eine Kreisumlage wird nicht festgesetzt.
- Aus der bisher vorgelegten Gutachterberechnung ergibt sich (zumindest für das erste Jahr) aufgrund des geringeren Hauptansatzes die Situation, dass der Saldo aus Schlüsselzuweisung und Umlagen deutlich niedriger ist, als bei der Perspektive 1. Der Stadt Hanau fehlt also Geld für die neu zu übernehmenden Aufgaben.

Saldo ist zwar geringer als ohne den Abschlag. Jedoch sind lediglich die Zugewinne geringer als ohne Abschlag. Die Stadt Hanau hat auch in dieser Variante mehr Finanzmittel zur Verfügung als vor der Auskreisung.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen der Stadt Hanau

Fortführung: Perspektive 3B: Korrekte Darstellung?

- Zeitraum des Abschlags auf den Hauptansatz: Nach Ansicht der Stadt Hanau kann sich dieser Zeitraum eigentlich nur vergleichbar auf die zweijährige Übergangsfrist wie in der aktuellen gesetzlichen Regelung erstrecken. Ab 2028 dürfte daher kein Abschlag mehr erfolgen.

Da der Abschlag die dauerhaften Verluste der übrigen KFS abfedern soll, sollte er über einen etwas längeren Zeitraum abgeschmolzen werden (4-5 Jahre). Jede Verringerung des Abschlags geht zu Lasten der übrigen KFS. Alternativ müsste eine dauerhafte Erhöhung der Teilmasse der KFS bis zur nächsten Evaluation der Teilmassen erfolgen.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen des MKK

Fortführung: Perspektive 1

- Nachfrage zu den Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen sowie die LWV- und Krankenhausumlage

Die Berechnungen entstammen dem HFAG-Simulationsmodell. Insofern ist verständlich, dass der MKK diese nicht selbst vollständig nachvollziehen kann. Die beigefügte Modellrechnung des HLT vollzieht die Effekte im Prinzip korrekt nach. Die geringen Differenzen entstehen im Wesentlichen dadurch, dass der iterative Charakter des Schlüsselzuweisungssystem nicht vollständig abgebildet ist.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung

Fragen des MKK

Fortführung: Perspektive 1

- Die positive Anmerkungen, dass die Pro-Kopf-Größen sich verbessern, ist eine reine Rechengröße und bringt „in Geld“ nichts ein. Die „positive“ Anmerkung ist irreführend, weil faktisch netto weniger vom KFA übrigbleibt. In wie fern ist also die Steigerung der erhaltenen Kreisumlage pro Einwohner von 649 €/EW auf 690 €/EW positiv zu bewerten?
- Wie entwickelt sich die Summe der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden?
Wie entwickelt sich die Summe pro Kopf?

Diese Ausführung ist nicht irreführend, sondern wichtig und sachgerecht. Wenn die absolute Finanzausstattung des MKK konstant bliebe, würde sich die Pro-Kopf-Ausstattung um rund ein Drittel erhöhen.

Die Steigerung der erhaltenen KU um rund 40 Euro/EW entsteht dadurch, dass Hanau einen erheblichen Rabatt auf die Kreisumlage erhalten hat, der nun wegfällt. Die KU-Leistungen der übrigen Gemeinden bleiben unverändert, verteilen sich nun auf weniger Köpfe. Hanau hat zuletzt rund 516 Euro/EW KU zu leisten, die übrigen Gemeinden im MKK im Durchschnitt dagegen rund 690 Euro/EW. Letzteres ändert sich auch nach der Auskreisung nicht.

(Fortführung auf der nächsten Folie...)

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung

Fragen des MKK

Fortführung: Perspektive 1

Die Summe der Schlüsselzuweisung für kreisangehörige Gemeinden sinkt annahmegemäß durch die Entnahme aus der Schlüsselmasse um rund 80,9 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Ausstattung aller übrigen kreisangehörigen Gemeinden bleibt unverändert. Die Summe pro Kopf sinkt rechnerisch geringfügig um rund -7 Euro/EW, weil eine Stadt ausgeschlossen ist, die überproportional Schlüsselzuweisungen erhalten hat. Dieser Effekt ist jedoch rechnerisch nur auf die gesamte Säule bezogen, individuell gibt es keine Mindereinnahmen.

- **Woher leitet sich die Annahme ab, dass der MKK die Kreisumlage an Hanau zurücküberweist?**
→ Die Stadt Hanau übernimmt ab 2026 alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt. Der entsprechenden Kreisumlage an den MKK steht jedoch eine „Gegenforderung“ in selber Höhe gegenüber, da der MKK keine Leistung mehr für die Stadt Hanau erbringt.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen des MKK

Perspektive 3A

- Hanau erhält 145.327.455 € Schlüsselzuweisungen. Das sind ca. 66 Mio. € mehr Schlüsselzuweisungen als heute. Demzufolge müsste die Differenz nicht bei 11.095.570 € liegen, sondern bei ca. 66 Mio. €, da die gesparte Kreisumlage ja noch on top kommt.

Die Modellrechnung ist so angelegt, dass die 145,3 Mio. Euro bereits mit der Summe der bisherigen Schlüsselzuweisung (80,9 Mio. Euro) sowie der gesparten Kreisumlage (53,3 Mio. Euro) verglichen werden. Dies entspricht der Perspektive 1.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen des MKK

Perspektive 3B

- Pro-Kopf-Zahl beim MKK (77,02): Müsste diese nicht negativ sein, der MKK ja einen Nettoverlust erfährt?

Der Schlüssel ist, dass der MKK mit seiner verbleibenden Finanzkraft rund 100.000 EW weniger versorgen muss.

- Wie ist der Rechenweg für die Ermittlung der Höhe des Wertes?

Rechenweg: [Finanzausstattung neu] / [EW-Zahl neu] minus [Finanzausstattung alt] / [EW-Zahl alt]

Ein alternativer Rechenweg nach dem Vorbild: [[Finanzausstattung neu] – [Finanzausstattung alt]] / [EW-Zahl neu] würde in die Irre führen, da er unterstellt, dass auch bisher schon nur rund 330.000 EW durch den MKK zu versorgen gewesen wären.

- Nachfrage zu den Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen sowie die LWV- und Krankenhausumlage

Rechentabelle des HLT stimmt im Wesentlichen mit unseren Berechnungen überein.

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung Fragen des MKK

Fortführung: Perspektive 3B

- Welche Aussagekraft haben die Darstellungen auf Folie 14 und 16?

Berechnung ohne Kreisumlage illustriert die Effekte, die ausschließlich durch die „Umsetzung“ im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems resultieren und damit auch durch Veränderungen der Parameter im HFAG feingesteuert werden können, um unerwünschte Effekte zu vermeiden. Die Kreisumlagezahlung betrifft dagegen das Innenverhältnis des MKK mit der Stadt Hanau

- Pro-Kopf-Wert auf Folie 15: Liegt hier ein Rechenfehler zugrunde?

Hier lag tatsächlich ein Übertragungsfehler aus dem Berechnungstool in die PPTX vor. Der Fehler wurde korrigiert.

- Wie lässt sich der große Unterschied der Darstellungen Hanaus auf den Folien 13 bis 15?

Die Differenzen erklären sich durch den vorgenommenen Abschlag 16% auf EW-Zahl der Stadt Hanau

2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung

Gibt es weitere Fragen?

Sind Fragen offen geblieben?

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung
3. **Vorstellung der zusätzlichen Modellberechnungen (Gutachter Uni Leipzig)**
4. Verschiedenes

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
2. Klärung der Rückfragen im Nachgang zur vergangenen Sitzung
3. Vorstellung der zusätzlichen Modellberechnungen (Gutachter Uni Leipzig)
4. **Verschiedenes**

4. Verschiedenes

Weitere Termine

Terminierung der nächsten Sitzungen der Arbeitsgruppe

Ziel der nächsten Sitzung: Gemeinsame Handlungsempfehlungen für den Lenkungsausschuss am 20. März 2025 benennen

- Vor 15. März 2025 – 5. Termin „Vorbereitung Lenkungsausschuss“?
- Nach 20. März 2025 – 6. Termin „Nachbereitung Lenkungsausschuss“?

Nachtrag – In der Arbeitsgruppensitzung wurden die folgenden weiteren Termine festgelegt:

- **4. April 2025 – 5. Sitzung**
- **30. April 2025 – Alternativermin für die 5. Sitzung (ggf. 6. Sitzung)**

Vielen Dank!

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Auskreisung Hanau, Update Berechnungen

Wiesbaden, 27. Februar 2025

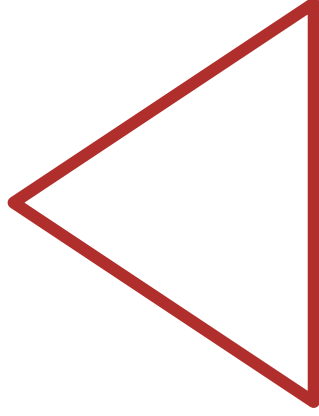
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

NÄHERUNGSLÖSUNG

- Triangulation der Lösung aus verschiedenen Perspektiven

Perspektive 1

Was erhält Hanau heute aus dem HFAG?



Perspektive 2

Was würde Hanau als „normale“ Stadt aus dem HFAG erhalten?

Perspektive 3

Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Perspektive 3A:
vereinfachtes Modell

Perspektive 3B.1: komplexe Simulation HFAG 2025

Perspektive 3B.2: komplexe Simulation HFAG 2025 mit Abschlag AMZ Hanau

PERSPEKTIVE 1

Effekt Main-Kinzig-Kreis

- geringere Kreisumlagezahlung durch die Stadt Hanau
- Rückgang SZW durch neue Binnenverteilung in der Säule der Landkreise (ohne SoSS mit EW-Minderung)
- geringere KKH + LWV-Umlage
- Saldo netto: negativ in Absolutgrößen

ABER: positiv in Pro-Kopf-Größen

- Ursachen: gesonderter Kreisumlagesatz Hanau, Ermäßigung KU-Grundlagen, nur 75% Ansatz EW-Zahl in Kreis-AMZ

Main-Kinzig-Kreis		
EW	434.002	je EW
Schlüsselzuweisungen	133.811.789	308
erhaltene Kreisumlage	281.563.742	649
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-119.563.505	-275
zusammen	295.812.026	682
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		
EW	330.819	je EW
Schlüsselzuweisungen	110.685.815	335
erhaltene Kreisumlage	228.270.180	690
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-87.828.115	-265
zusammen	251.127.880	759
DELTA		
Schlüsselzuweisungen	-23.125.974	
erhaltene Kreisumlage	-53.293.562	
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	31.735.390	
zusammen	-44.684.145	

PERSPEKTIVE 1

Main-Kinzig-Kreis		je EW
EW	434.002	308
Schlüsselzuweisungen	133.811.789	649
erhaltene Kreisumlage	281.563.742	-275
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-119.563.505	
zusammen	295.812.026	682
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		je EW
EW	330.819	335
Schlüsselzuweisungen	110.520.953	690
erhaltene Kreisumlage	228.270.180	-265
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-87.828.115	
zusammen	250.963.018	759
DELTA		je EW
Schlüsselzuweisungen	-23.125.974	+26
erhaltene Kreisumlage	-53.293.562	+41
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	31.735.390	+10
zusammen	-44.684.145	+77

ohne Remanenzen

(=parallele Rückführung der Ausgaben mit der Einwohnerzahl)

[bisherige Ausstattung] * [neue EW-Zahl]
682 Euro/EW * 330.819 EW =

225,5 Mio. Euro

Gesamtausstattung

Nach Auskreisung Hanau

251,0 Mio. Euro

„Remanenzpuffer“ = 25,5 Mio. Euro

= 77 Euro/EW * 330.219 EW

PERSPEKTIVE 1

ohne Remanenzen

(=parallele Rückführung der Ausgaben mit der Einwohnerzahl)

[bisherige Ausstattung] * [neue EW-Zahl]
682 Euro/EW * 330.819 EW =

225,5 Mio. Euro

Gesamtausstattung

Nach Auskreisung Hanau
251,0 Mio. Euro

„Remanenzpuffer“ = 25,5 Mio. Euro

= 77 Euro/EW * 330.219 EW

Wie kann das sein?

- Hanau wird als Sonderstatusstadt (SoSS) ausgekreist
- SoSS genießen Sonderregelungen im HFAG, auch zu Lasten ihrer Kragenkreise
- „Malus“ für den MKK fällt weg
- bisher: MKK erreicht nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen **92,7%** der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise
- nach Auskreisung: MKK erreicht nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen **103,2%** der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Hanau in einer Modellrechnung als „kreisfreie Stadt unter Gleichen“ gemäß HFAG 2025	
81 Mio. € aus Gemeindegasse und 23,3 Mio. € aus Kreisgasse in die Spalte der KFS überführt (insgesamt +104,3 Mio. Euro) (also keine zusätzlichen Landesmittel)	
EW-Zahl	103.184
Grundbetrag KFS	3.900 <i>(berechnet im Simulationsmodell, 53 Euro geringer als im Status quo)</i>
AMZ	402.393.248
STKMZ	184.285.487
Schlüsselzuweisung A	17.447.236
Schlüsselzuweisung B	130.429.341
Schlüsselzuweisungen	147.876.578
Differenz aus Sicht v. Hanau	+13.644.693
	gegenüber Status quo (Schlüsselzuweisungen plus gesparte Kreisumlage) Woher kommt das zusätzliche Geld?

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

– Folgewirkungen

LWV-und KKH-Umlage		
Stadt Hanau	+40.341.083	Teil der Mehreinnahmen fließt in Umlagen
Main-Kinzig-Kreis	-31.755.413	Mindereinnahmen werden durch geringere Umlagepflichten gemildert
andere LK	+1.827	praktisch null
andere KFS	-3.867.322	geringe Verschiebungen
Saldo	+4.720.175	insgesamt etwas höheres Aufkommen aus den Umlagen

Weitere Berechnungen

Verluste der übrigen kfs durch die Aufnahme Hanau (**39,8 Mio. €**)

(geringerer Grundbetrag wirkt auf alle KFS)

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	79.896.034	-44.840.018	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	+774,31	+77,02	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

- Mehreinnahmen logisch durch Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben
- durch Systematik des HFAG allerdings zu Lasten der übrigen KFS

siehe oben: Mehreinnahmen pro Kopf trotz Mindereinnahmen absolut

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	26.611.462	8.444.554	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	+257,90	+35,77	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

- Berechnung ohne Kreisumlage illustriert die Effekte, die ausschließlich durch die „Umsetzung“ im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems resultieren

auch hier Effekte bezogen auf Pro-Kopf-Ausstattung der verbleibenden EW

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	1.208.321	1.208.321
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	21.898	-3.140.145
zusammen	40.639.099	-44.819.995	0	0	1.049.915	-3.130.981
pro Kopf	+393,85	+77,08	+/-0	+/-0	0,67	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	
EWZ kalkulatorisch	86.675					

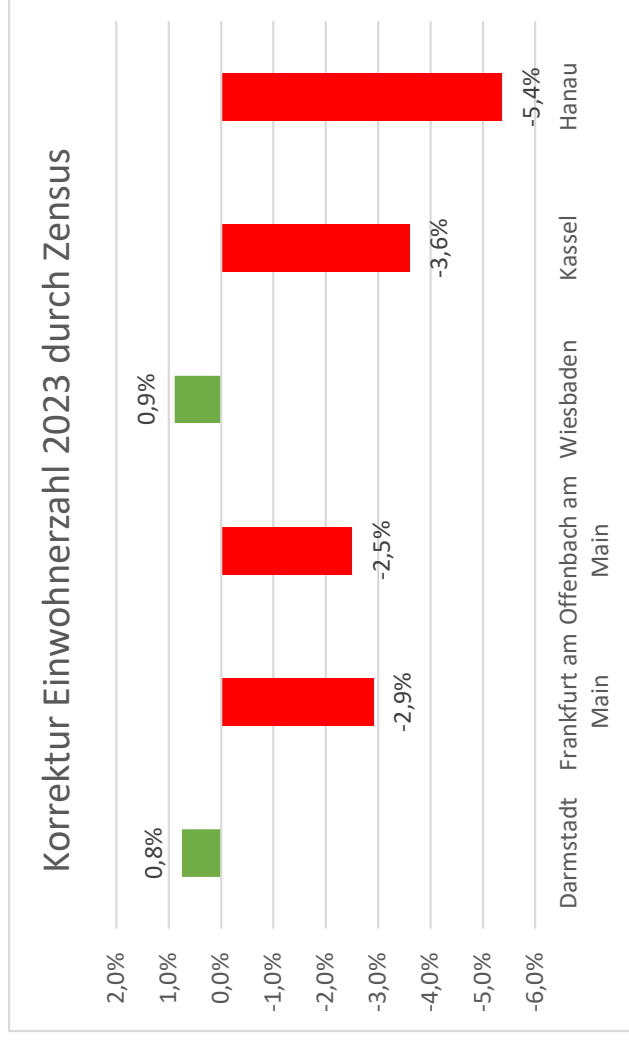
PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-1.208.321	-1.208.321
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	21.898	-3.140.145
zusammen	-12.645.473	8.464.577	0	0	1.049.915	-3.130.981
pro Kopf	-122,55	+35,83	+/-0	+/-0	0,67	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

– Folgewirkungen 2025 einschließlich Zensus



Hanau hatte überproportionale Negativkorrekturen im Zuge des Zensus

dämpfende Effekte auf bisherige Modellergebnisse zu Lasten Hanaus zu erwarten

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

– Folgewirkungen 2025 einschließlich Zensus

LWV-und KKH-Umlage		
Stadt Hanau	+38.962.219	Teil der Mehreinnahmen fließt in Umlagen
Main-Kinzig-Kreis	-30.950.477	Mindereinnahmen werden durch geringere Umlagepflichten gemildert
andere LK	-7.158	praktisch null
andere KFS	-3.461.571	geringe Verschiebungen
Saldo	+4.543.013	

Weitere Berechnungen

Verluste der übrigen kfs durch die Aufnahme Hanau (**35,4 Mio. €**)

(geringerer Grundbetrag wirkt auf alle KFS)

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Folgewirkungen 2025 einschließlich Zensus

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	55.575.917	-23.290.836	0	0	-28.502.023	3.783.058
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-10.327.623	-10.327.623
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-38.962.219	30.950.477	0	0	3.461.571	-4.550.171
zusammen	69.898.270	-45.624.931	0	0	-35.368.075	-11.094.736
pro Kopf	+715,77	+73,92	+/-0	+/-0	-23,01	+/-0
EWZ	97.655	322.771			1.536.744	

- Mehreinnahmen logisch durch Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben
- durch Systematik des HFAG allerdings zu Lasten der übrigen KFS

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Folgewirkungen 2025 einschließlich Zensus

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	55.575.917	-23.290.836	0	0	-28.502.023	3.783.058
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-10.327.623	-10.327.623
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-38.962.219	30.950.477	0	0	3.461.571	-4.550.171
zusammen	16.613.698	7.659.641	0	0	-35.368.075	-11.094.736
pro Kopf	+170,13	+33,98	+/-0	+/-0	-23,01	+/-0
EWZ	97.655	322.771			1.536.744	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 26%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS → Gewichtung auf eine insgesamt geringere EWZ der KFS
- Folgewirkungen **2025 einschließlich Zensus**

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	15.715.992	-23.290.836	0	0	-234.998	-7.809.841
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	1.265.276	1.265.276
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.121.231	30.950.477	0	0	28.540	-3.142.213
zusammen	34.879.333	-45.624.931	0	0	1.058.819	-9.686.778
pro Kopf	+357,17	+73,92	+/-0	+/-0	0,69	+/-0
EWZ	97.655	322.771			1.536.744	
EWZ kalkulatorisch	72.265					

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 26%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS
- Folgewirkungen **2025 einschließlich Zensus**

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	15.715.992	-23.290.836	0	0	-234.998	-7.809.841
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	1.265.276	1.265.276
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.121.231	30.950.477	0	0	28.540	-3.142.213
zusammen	-18.405.238	7.659.641	0	0	1.058.819	-9.686.778
pro Kopf	-188,47	+33,98	+/-0	+/-0	0,69	+/-0
EWZ	97.655	322.771			1.536.744	

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

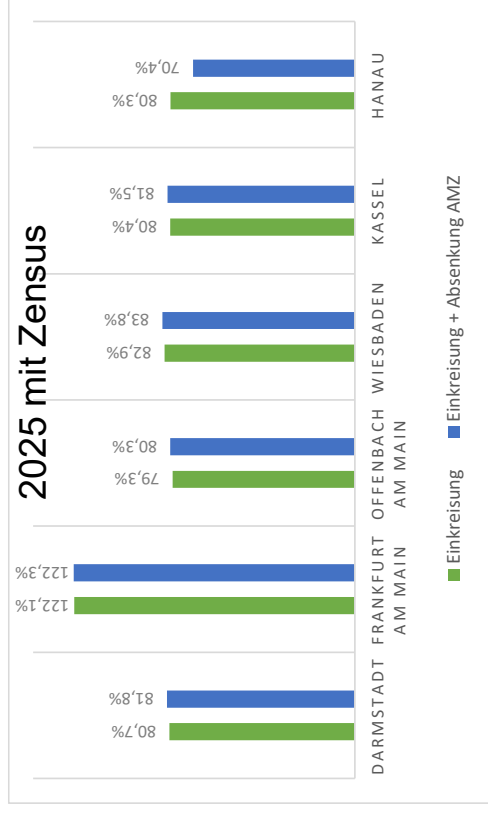
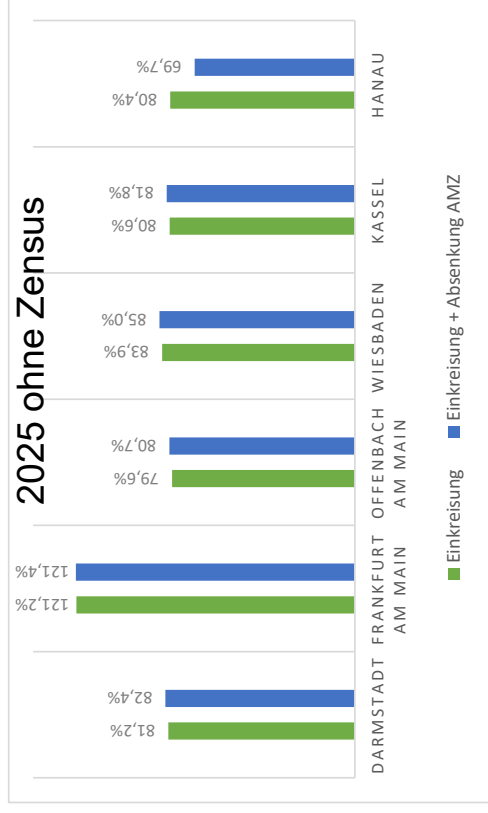
Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	HFAG 2024		HFAG 2025		Absenkung -12% Absenkung -16% Absenkung -26%	
	HFAG 2024	HFAG 2025	HFAG 2025, Zensus	HFAG 2025	HFAG 2025, Zensus	
Schlüsselzuweisung	59.291.550	66.929.265	55.575.917	28.419.465	22.271.983	15.715.992
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	0	0
Kreisumlage	46.394.736	53.284.572	53.284.572	46.394.736	53.284.572	53.284.572
KKH- und LWV-Umlage	-37.458.549	-40.317.803	-38.962.219	-33.709.134	-34.917.456	-34.121.231
zusammen	68.227.737	79.896.034	69.898.270	41.105.067	40.639.099	34.879.333
pro Kopf	+673,10	+774,31	+715,77	+405,52	+393,85	+357,17
EWZ	101.364	103.184	97.655	101.364	103.184	97.655
EWZ kalkulatorisch				89.200	86.675	72.265

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

- Nach Einkreisung reiht sich Hanau ein
- Durch Absenkung der AMZ fällt Hanau zurück

Finanzkraft nach allen Zuweisungen und Umlagen in % des Durchschnitts der KFS

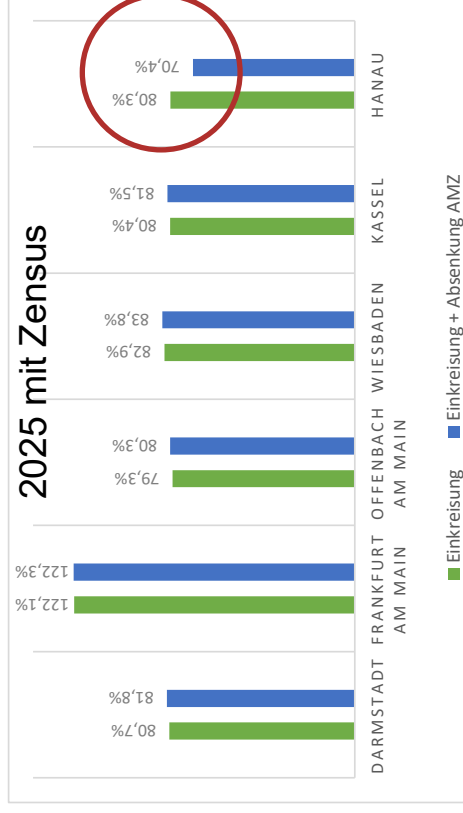


PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

- Nach Einkreisung reiht sich Hanau ein
- Durch Absenkung der AMZ fällt Hanau zurück

Finanzkraft nach allen Zuweisungen und Umlagen in % des Durchschnitts der KFS



10 Prozentpunkte = 35,0 Mio. Euro

Vgl. „Remanenzpuffer“ des MKK = 25,5 Mio. Euro

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

5. Sitzung der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau
am 4. April 2025

Agenda

1. **Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung**
2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung
3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse
4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)
5. Weiteres Vorgehen
6. Verschiedenes

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung

Anmerkungen des MKK

- Die Anpassungswünsche des MKK wurden mit der Einladung zur Sitzung allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung
2. **Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung**
3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse
4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)
5. Weiteres Vorgehen
6. Verschiedenes

2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung

Gibt es Fragen?

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung
2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung
3. **Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse**
4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)
5. Weiteres Vorgehen
6. Verschiedenes

3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse

Vortrag von Herrn Dr. Hesse (Uni Leipzig)

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung
2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung
3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse
4. **Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)**
5. Weiteres Vorgehen
6. Verschiedenes

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) Ziele und Rahmenbedingungen des Landes

Ziele:

- Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA
- Kreisfreiheit der Stadt Hanau soll im KFA nicht zu Lasten und nicht zugunsten
 - des MKK,
 - der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK,
 - aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, sowie
 - der kreisfreien Städte erfolgen.
- Keine zusätzlichen KFA-Mittel

Rahmenbedingung:

- Kreisfreiheit Hanaus zum 1. Januar 2026 (Beschluss des Landtags vom 3. März 2025)

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) Stadt Hanau

Bewertung:

- Wechsel Hanau in die Gruppe der kreisfreien Städte wäre grundsätzlich mit negativen finanziellen Auswirkungen auf die anderen kreisfreien Städte verbunden; „Umtopfung“ von Schlüsselmasse kann die Auswirkungen auf die kreisfreien Städte nicht vollständig ausgleichen
- Übergangsregelung für Hanau in der Gruppe der kreisfreien Städte notwendig, wenn eine Belastung der andere kreisfreien Städte vermieden werden soll
- Einwohnerabschlag für Hanau bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen stellt einen geeigneten Ansatz dar
- Es wird sichergestellt, dass Hanau finanziell nicht schlechter, aber auch nicht besser gestellt wird als im Status Quo (Finanzausstattung mindestens so hoch wie als Sonderstatusstadt inkl. weggefallener Kreisumlage) und in die Gruppe der kreisfreien Städte „hineinwächst“

Fachvorschlag:

- Einführung einer zeitlich befristeten Übergangsregelung in Form eines abschmelzenden Einwohnerabschlags für Hanau im KFA (Zeitraum und Umfang noch zu definieren)

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) **Main-Kinzig-Kreis**

Bewertung:

- Finanzielle Nachteile für den MKK können vermieden werden. Im Gegenteil: Wegfall des „Malus“ durch die Sonderstatusstadt für den MKK nicht nachteilig
- Belastung der kreisangehörigen Gemeinden des MKK kann ebenfalls vermieden werden. Es entstehen keine höheren Belastungen durch die Kreisumlage
- Den vorgetragenen Remanenzkosten (rd. 5-8 Mio. Euro/ Jahr) steht eine höhere Finanzausstattung des MKK je EW (rd. 25,5 Mio. Euro/ Jahr) gegenüber
- Einer möglichen Kreisumlage steht keine Übernahme kreislicher Aufgaben durch den MKK gegenüber

Fachvorschlag:

- **Kein Ausgleich der Remanenzkosten zulasten anderer Kommunen oder des Landes notwendig**

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) Zeitpunkt der Abbildung der Auskreisung Hanau

Bewertung:

- Abbildung der Auskreisung Hanau auch im KFA zum 1. Januar 2026 ist sachgerecht
- Hanau übernimmt alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt, daher auch Wegfall der Kreisumlagezahlung aufgrund der fehlenden Aufgabenübernahme durch den MKK ab dem 1. Januar 2026
- Regelungszweck des § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG: Schaffung einer ausreichenden Reaktionszeit der Verwaltung auf einen Statuswechsel einer Kommune **hinsichtlich der vertikalen Bedarfsermittlung. Er trifft keine Aussage zur Pflicht zur Leistung einer Kreisumlage (→ HKO)**

Fachvorschlag:

- Anpassung des § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG in Form einer Präzisierung, dass sich die Ausführungen lediglich auf die vertikale Bedarfsermittlung, nicht aber auf die weitere Festsetzung einer Kreisumlage nach einem Statuswechsel (von Sonderstatusstadt zu einer kreisfreien Stadt) beziehen

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Bewertung:

- Finanzielle Verzerrungen werden durch Überführung anteiliger Schlüsselmasse vom kreisangehörigen Bereich (ehemalige Sonderstatusstadt Hanau) und von den Landkreisen (für von der Stadt Hanau wahrgenommenen ehemaligen Aufgaben des MKK) in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte vermieden
- Veränderte Teilschlüsselmassen ggü. dem derzeitigen Rechtsstand am Beispiel der Modellberechnung zum KFA 2025:
 - Kreisangehörige Gemeinden: 43,8 % (ggü. HFAG: -1,8)
 - Landkreise: 32,1 % (-0,5)
 - Kreisfreie Städte: 24,1 % (+2,3)

Fachvorschlag:

- Anpassung der Quoten der Teilschlüsselmassen der drei Gebietskörperschaften (Umfang noch zu definieren)

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) **Bestimmung der Parameter**

Noch festzulegen:

- Datengrundlage für die Modellberechnungen zur Ableitung des Maßnahmenumfangs
- Umfang und Dauer der abschmelzenden Übergangsregelung (des Einwohnerabschlags) für Hanau
- Umfang der Anpassung der Teilschlüsselmassen

Fachvorschlag:

- **Ist noch festzulegen**

4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene) **Allgemein Ergebnisse**

Bewertung:

- Auskreisung Hanaus kann im KFA ohne finanzielle Auswirkungen für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise sowie kreisfreien Städte erfolgen
- Finanzielle Auswirkungen lassen sich auf die beiden Beteiligten (MKK und Hanau) konzentrieren
- Auswirkungen des Zensus 2022 und der Maßnahmen der KFA-Evaluation stehen nicht im Zusammenhang mit der Auskreisung Hanaus

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung
2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung
3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse
4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)
5. **Weiteres Vorgehen**
6. Verschiedenes

5. Weiteres Vorgehen Abschlussbericht

- Beendigung der Arbeitsgruppe
- Arbeitsebene des HMdF: **Erstellung eines Abschlussberichtes mit Empfehlungen** hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen zur Abbildung der Auskreisung Hanaus ab dem KFA 2026
- Kommunale Spitzenverbände: **Gelegenheit zur Stellungnahme**
- Abschlussbericht (inkl. der Stellungnahmen) wird dem Lenkungsausschuss als Entscheidungsgrundlage für die dritte Sitzung am **25. April 2025** zur Verfügung gestellt

Agenda

1. Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung
2. Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung
3. Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse
4. Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)
5. Weiteres Vorgehen
6. **Verschiedenes**

6. Verschiedenes **Weiterer Termin**

3. Sitzung des Lenkungsausschusses

– 25. April 2025, 15 bis 17 Uhr

Vielen Dank!

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Auskreisung Hanau, Zusammenfassung der Berechnungen

Wiesbaden/Leipzig, 4. April 2025

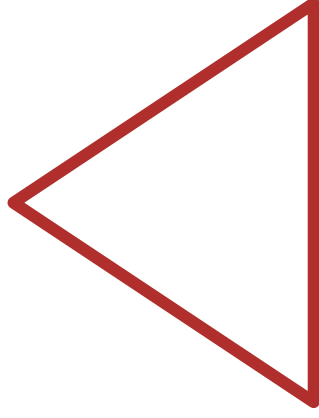
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

NÄHERUNGSLÖSUNG

- Triangulation der Lösung aus verschiedenen Perspektiven

Perspektive 1

Was erhält Hanau heute aus dem HFAG?



Perspektive 2

Was würde Hanau als „normale“ Stadt aus dem HFAG erhalten?

Perspektive 3

Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Perspektive 3A:

vereinfachtes Modell

Perspektive 3B.1: komplexe Simulation HFAG 2025

Perspektive 3B.2: komplexe Simulation HFAG 2025 mit Abschlag AMZ Hanau

PERSPEKTIVE 1

Main-Kinzig-Kreis		je EW
EW	434.002	308
Schlüsselzuweisungen	133.811.789	649
erhaltene Kreisumlage	281.563.742	-275
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-119.563.505	682
zusammen	295.812.026	
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		
EW	330.819	je EW
Schlüsselzuweisungen	110.520.953	335
erhaltene Kreisumlage	228.270.180	690
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-87.828.115	-265
zusammen	250.963.018	759
DELTA		
		je EW
Schlüsselzuweisungen	-23.125.974	+26
erhaltene Kreisumlage	-53.293.562	+41
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	31.735.390	+10
zusammen	-44.684.145	+77

ohne Remanenzen

(=parallele Rückführung der Ausgaben mit der Einwohnerzahl)

[bisherige Ausstattung] * [neue EW-Zahl]
682 Euro/EW * 330.819 EW =
225,5 Mio. Euro

Gesamtausstattung

Nach Auskreisung Hanau
modellbasiert

251,0 Mio. Euro

„Remanenzpuffer“ = 25,5 Mio. Euro

= 77 Euro/EW * 330.219 EW

PERSPEKTIVE 1

Wie kann das sein?

- Hanau wird als Sonderstatusstadt (SoSS) ausgekreist
- SoSS genießen Sonderregelungen im HFAG, auch zu Lasten ihrer Kragenkreise
- „Malus“ für den MKK fällt weg
- MKK erfüllt Aufgaben weiterhin für verbleibende Einwohnerzahl
- wegfallende Kreisumlage ist Gegenwert für Aufgaben, die der MKK für die Stadt Hanau erbracht hat (vgl. separater KU-Satz ggü. übrigen Gemeinden im MKK)
- bisher: MKK erreicht nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen **92,7%** der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise
- nach Auskreisung: MKK erreicht nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen **103,2%** der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten?

Hanau in einer Modellrechnung als „kreisfreie Stadt unter Gleichen“ gemäß HFAG 2025	
81 Mio. € aus Gemeindesäule und 23,3 Mio. € aus Kreissäule in die Säule der kFS überführt (insgesamt +104,3 Mio. Euro) (also keine zusätzlichen Landesmittel)	
EW-Zahl	103.184
Grundbetrag KFS	3.900 <i>(berechnet im Simulationsmodell, 53 Euro geringer als im Status quo)</i>
AMZ	402.393.248
STKMZ	184.285.487
Schlüsselzuweisung A	17.447.236
Schlüsselzuweisung B	130.429.341
Schlüsselzuweisungen	147.876.578
Differenz aus Sicht v. Hanau	+13.644.693
	gegenüber Status quo (Schlüsselzuweisungen plus gesparte Kreisumlage) Woher kommt das zusätzliche Geld?

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

– Folgewirkungen

LWV-und KKH-Umlage		
Stadt Hanau	+40.341.083	Teil der Mehreinnahmen fließt in Umlagen
Main-Kinzig-Kreis	-31.755.413	Mindereinnahmen werden durch geringere Umlagepflichten gemildert
andere LK	+1.827	praktisch null
andere KFS	-3.867.322	geringe Verschiebungen
Saldo	+4.720.175	insgesamt etwas höheres Aufkommen aus den Umlagen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage des HFAG 2025.

Weitere Berechnungen

Verluste der übrigen kFS durch die Aufnahme Hanau (**39,8 Mio. €**)

(geringerer Grundbetrag wirkt auf alle KFS)

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Modellrechnung im HFAG 2025: klare Konzentration auf Auskreisungseffekt

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2025)						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	79.896.034	-44.840.018	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	+774,31	+77,02	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

- Mehreinnahmen logisch durch Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben
- durch Systematik des HFAG allerdings zu Lasten der übrigen KFS

siehe oben: Mehreinnahmen pro Kopf trotz Mindereinnahmen absolut

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	66.929.265	-23.290.836	0	0	-31.842.919	11.795.510
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-11.786.346	-11.786.346
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-40.317.803	31.735.390	0	0	3.867.322	-4.715.090
zusammen	26.611.462	8.444.554	0	0	-39.761.942	-4.705.926
pro Kopf	+257,90	+35,77	+/-0	+/-0	-25,39	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

- Berechnung ohne Kreisumlage illustriert die Effekte, die ausschließlich durch die „Umsetzung“ im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems resultieren

auch hier Effekte bezogen auf Pro-Kopf-Ausstattung der verbleibenden EW

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage des HFAG 2025.

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	1.208.321	1.208.321
Kreisumlage	53.284.572	-53.284.572	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	21.898	-3.140.145
zusammen	40.639.099	-44.819.995	0	0	1.049.915	-3.130.981
pro Kopf	+393,85	+77,08	+/-0	+/-0	0,67	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	
EWZ kalkulatorisch	86.675					

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage des HFAg 2025.

PERSPEKTIVE 3B – **KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG**

- Lösung: vorübergehender Abschlag auf den Hauptansatz der Stadt Hanau (Fade-in als kreisfreie Stadt), Abbau im Zeitablauf
- Einstieg: **Abschlag von 16%** auf die EW-Zahl der Stadt Hanau zur Neutralisierung der Folgeeffekte in der Säule der KFS

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS						
<i>ohne Kreisumlage, nur HFAG</i>						
	Stadt Hanau	MKK	übrige Gem	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	22.271.983	-23.290.836	0	0	-180.305	-1.199.157
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-1.208.321	-1.208.321
Kreisumlage			0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-34.917.456	31.755.413	0	0	21.898	-3.140.145
zusammen	-12.645.473	8.464.577	0	0	1.049.915	-3.130.981
pro Kopf	-122,55	+35,83	+/-0	+/-0	0,67	+/-0
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage des HFAG 2025.

PERSPEKTIVE 3B – KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS, HFAG 2025						
	HFAG 2024	HFAG 2025	HFAG 2025, Zensus	HFAG 2024	HFAG 2025	
					Absenkung -12% Absenkung -16% Absenkung -26% HFAG 2025, Zensus	
Schlüsselzuweisung	59.291.550	66.929.265	55.575.917	28.419.465	22.271.983	15.715.992
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	0	0
Kreisumlage	46.394.736	53.284.572	53.284.572	46.394.736	53.284.572	53.284.572
KKH- und LWV- Umlage	-37.458.549	-40.317.803	-38.962.219	-33.709.134	-34.917.456	-34.121.231
zusammen	68.227.737	79.896.034	69.898.270	41.105.067	40.639.099	34.879.333
pro Kopf	+673,10	+774,31	+715,77	+405,52	+393,85	+357,17
EWZ	101.364	103.184	97.655	101.364	103.184	97.655
EWZ kalkulatorisch				89.200	86.675	72.265

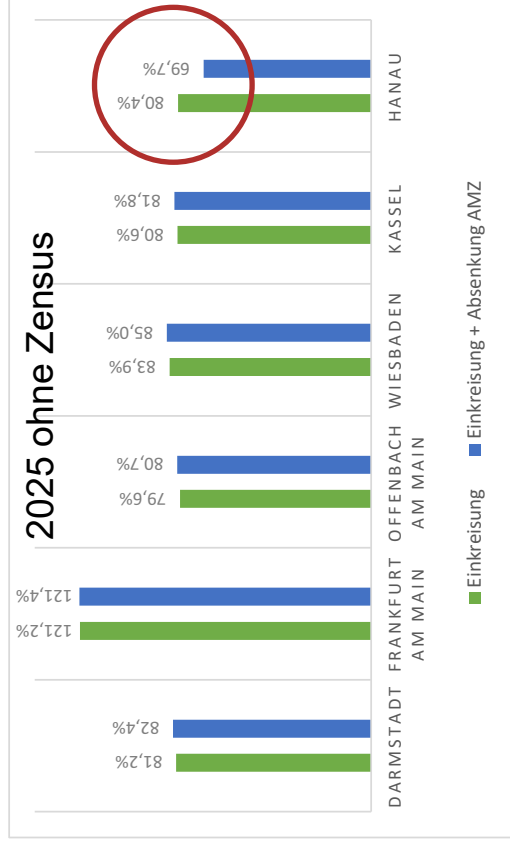
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage des HfAG 2024+2025.

PERSPEKTIVE 3B – **KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG**

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

- Nach Auskreisung reiht sich Hanau in die Gruppe der KFS ein
- Durch Absenkung der AMZ fällt Hanau *relativ zu den anderen KFS* zurück

Finanzkraft nach allen Zuweisungen und Umlagen in % des Durchschnitts der KFS



10,7 Prozentpunkte = 39,3 Mio. Euro

1 Prozentpunkt Absenkung ≈ 2,5 Mio. Euro

Vgl. „Remanenzpuffer“ des MKK = 25,5 Mio. Euro

PERSPEKTIVE 3B – **KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG**

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau

- Nach Auskreisung reiht sich Hanau in die Gruppe der KFS ein
 - Hanau hätte ohne Absenkung +26,6 Mio. Euro mehr aus dem HFAG zur Verfügung als bisher (zusätzl. Schlüsselzuweisung abzügl. KKH-/LWV-Umlage)
 - Dies ist ein Spiegel der insgesamt höheren Ausstattung der KFS gegenüber dem kreisangehörigen Raum
 - Einschließlich der wegfallenden Kreisumlage sind es +79,9 Mio. Euro
 - Aber auch angemessen für den Aufgabenkanon zum Zeitpunkt der Auskreisung?
- Durch Absenkung der AMZ fällt Hanau *relativ zu den anderen KFS* zurück
 - Bei der Absenkung um 16% hätte Hanau ca. -12,6 Mio. Euro weniger aus dem HFAG zur Verfügung als bisher (zusätzl. Schlüsselzuweisung abzügl. KKH-/LWV-Umlage)
 - Einschließlich der wegfallenden Kreisumlage sind es aber dennoch +40,6 Mio. Euro
 - HFAG: Bei einer Absenkung um 11% hätte Hanau nur noch -0,9 Mio. Euro Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo, die übrigen KFS müssten aber 11,1 Mio. Euro für die Aufnahme Hanaus in ihre Gruppe zahlen

PERSPEKTIVE 3B – **KOMPLEXE ÜBERFÜHRUNG**

Modellvergleich aus der Sicht der Stadt Hanau – Update 2026?

- Trennung der Auskreisungs-Effekten von den Reform-Effekten 2026
 - Daher keine Berechnungen auf der Grundlage der Gutachter-Perspektive
 - 2025 (alt) → 2026 (neu) ist nicht saldenneutral (d.h., kein „Nullsummenspiel“)
 - stattdessen gibt es reformbedingte Verschiebungen innerhalb der KAG, LK, KFS und im Verhältnis KKH-/LWV-Umlage (im Einzelnen noch nicht sicher)
- Präzise Berechnungen wären ergänzend auf der Grundlage des HFAG 2026 möglich, Grundlage für Auskreisungseffekt sollte jedoch das HFAG 2025 sein
- Es bleiben aber grundsätzliche methodische Fragen:
 - Warum sollte Hanau noch an Veränderungen der kreisangehörigen Gemeinden partizipieren, wenn es keine kreisangehörige Gemeinde mehr ist?
 - Warum sollte der Main-Kinzig-Kreis an Veränderungen partizipieren, die eine Einwohnerschaft betreffen, die er nicht mehr „bewirtschaftet“?

Protokoll: Jordan/Engelhart	Teilnehmer: Teilnahme in Präsenz: (siehe Anwesenheitsliste) Teilnahme Online: Herr Prof. Dr. Lenk (Uni Leipzig), Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig), Frau Dr. Lohse (HMdF), Frau Dr. Kumpel (HMdF)
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) begrüßt alle Teilnehmer und eröffnet die Sitzung.</p>
2	<p>Standortbestimmung und Verfahren</p> <p>Herr Klumpp erläutert, dass in den vergangenen zwei Sitzungen zunächst die aktuelle Situation (Bestandsaufnahme) der Auskreisung mit Vertretern der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises (MKK) besprochen und die Erwartungen aller Seiten an diese Arbeitsgruppe geklärt wurden. Aus diesem Grund wird für die vergangenen zwei Sitzungen eine Protokollierung als nicht notwendig angesehen. Zu dieser dritten Sitzung wird ein Ergebnisprotokoll erstellt (vorliegend).</p>
3	<p>Vorstellung von Modellrechnungen hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanaus im KFA (Gutachter Uni Leipzig)</p> <p>Herr Dr. Hesse (Gutachter Uni Leipzig) stellt im Rahmen seiner Präsentation die finanzwirtschaftlichen Folgen der Auskreisung Hanaus auf die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise und die kreisfreien Städte im KFA 2025 durch entsprechende Modellrechnungen dar.</p> <p>Auf Basis seiner Ergebnisse führt Herr Dr. Hesse aus, dass eine Abbildung Hanaus im KFA als kreisfreie Stadt grundsätzlich möglich wäre. Dazu wäre eine „Umtopfung“ der anteiligen Teilschlüsselmassen notwendig. <u>Nach dem derzeitigen Modell</u> würden sich demnach folgende Quoten für die Teilschlüsselmassen ergeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kreisangehörige Gemeinden: 43,82 %, • Landkreise: 32,09 % • Kreisfreie Städte: 24,09 %. <p>In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die Quoten für die Teilschlüsselmassen grundsätzlich im Rahmen des normalen Evaluationszyklus ebenfalls einer Überprüfung zu unterziehen.</p> <p>Im Anschluss an die Vorstellung der Ergebnisse des Modells ergeben sich Wünsche zu weiteren Modellrechnungen (Modellierungen). Die Gutachter erhalten folgende Arbeitsaufträge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erneute Modellierung (wie gezeigt) für das KFA-Jahr 2025 auf Grundlage der Bevölkerungszahlen nach dem Zensus 2022 • Erneute Modellierung (wie gezeigt) auch für das KFA-Jahr 2024, um einen Mehrjahresvergleich durchzuführen zu können <p>Die von den Gutachtern zugesagten Berechnungen werden in der nächsten Sitzung vorgestellt und erläutert.</p> <p>Eine Modellierung für das KFA-Jahr 2026 ist derzeit noch nicht möglich. Herr Klumpp erläutert, dass hierfür zunächst die Weichenstellungen aus dem Lenkungsausschuss (terminiert für den 20. März 2025) in Bezug auf die Evaluierung abzuwarten sind (insbesondere Entscheidungen hinsichtlich der Änderungen des HFAG und der Höhe der Finanzausgleichsmasse). Zudem stehen zum KFA-Jahr 2026 noch Haushaltsverhandlungen mit den Förderressorts zum KFA aus, die Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselmasse haben können. Die Gutachter sichern eine Berechnung für 2026 zeitnah zu, sobald die wichtigsten Parameter bekannt sind.</p>

	In den künftigen Sitzungen wird jeweils zu Beginn eine Fragerunde vorgesehen, um zwischenzeitlich aufgetretene Fragen zu den Modellergebnissen an die Gutachter adressieren zu können. Sollten sich im Nachgang zur Sitzung Fragen ergeben, besteht die Möglichkeit, diese vorab per E-Mail an das HMdF zu übermitteln, das diese dann an die Gutachter weiterleitet.
4	Verschiedenes und weitere Arbeits- und Zeitplanung Die Vertreter des MKK sprechen erneut die Thematik der Remanenzkosten an. Da der derzeitige Fokus der Arbeitsgruppe auf der Modellierung des KFA unter Berücksichtigung der Auskreisung Hanaus liegt, soll dieses Thema zunächst zurückgestellt und zu gegebener Zeit im Lichte der Modellrechnungen wieder aufgegriffen werden. Die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe ist für den 27. Februar 2025, 13 – 15 Uhr vorgesehen (in Anschluss an die davor angesetzte Sitzung der AG KFA Evaluation).

Anlagen:

- *Präsentation der 3. Sitzung der AG Auskreisung Hanau am 30. Januar 2025*
- *Präsentation der Gutachter zur 3. Sitzung der AG Auskreisung Hanau*
- *Anwesenheitsliste der 3. Sitzung der AG Auskreisung Hanau am 30. Januar 2025*

Im Auftrag

gez.
Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Jordan/Engelhart	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung und Abnahme des Protokolls der 3. Sitzung am 30. Januar 2025</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) begrüßt alle Teilnehmer und eröffnet die Sitzung. Zum Protokoll der letzten Sitzung gibt es keine Anmerkungen, es ist damit abgenommen.</p>
2	<p>Klärung der Rückfragen im Nachgang zur 3. Sitzung am 30. Januar 2025</p> <p>Die Fragen zu den in der vergangenen Sitzung vorgestellten Modellberechnungen, die die Vertreter der Stadt Hanau sowie des Main-Kinzig-Kreises (MKK) im Vorfeld übersandt haben, beantwortet Herr Dr. Hesse mündlich. Die Antworten sind zudem zum einen in der Präsentation und zum anderen in einer Synopse (Anlage) dargestellt.</p>
3	<p>Vorstellung der zusätzlichen Modellrechnungen (Gutachter Uni Leipzig)</p> <p>Herr Dr. Hesse stellt in seiner Präsentation weitere Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Auskreisung auf den MKK und die Stadt Hanau vor.</p> <p>In der vergangenen Sitzung wurden die Gutachter mit der Erstellung von zwei weiteren Modellrechnungen beauftragt: eine Modellierung für das KFA-Jahr 2025 auf Grundlage der Bevölkerungszahlen nach dem Zensus 2022 sowie eine Modellierung auch für das KFA-Jahr 2024 für einen Mehrjahresvergleich.</p> <p>Diese weiteren Modellrechnungen bekräftigen die Erkenntnisse aus der ersten Modellberechnung: Der MKK und die Stadt Hanau können in einen KFA überführt werden, der zu keinen Verzerrungen führt und in denen die beiden Kommunen entsprechend ihrer neuen Aufgabenzuschneide adäquat abgebildet sind. Eine finanzielle Belastung der übrigen Landkreise, der kreisangehörigen Gemeinden und der übrigen kreisfreien Städte kann in einem entsprechend neu austarierten KFA vermieden werden, wobei anteilige Schlüsselmassen aus der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und der Säule der Landkreise in die Säule der kreisfreien Städte überführt werden müssen. Es bedarf aber voraussichtlich Sonderregelungen für eine Übergangsphase, die vorrangig die Säule der kreisfreien Städte betreffen.</p> <p>Die Nachfragen des MKK und der Stadt Hanau hinsichtlich einer angemessenen Finanzausstattung auch in der Übergangsphase verdeutlichen berechnete Anliegen, für die in der AG Lösungsvorschläge erarbeitet werden sollen. Dabei kann zunächst positiv festgestellt werden, dass sich die Auswirkungen der Auskreisung Hanaus nur auf die beiden Beteiligten in einer Übergangszeit konzentrieren lassen.</p> <p>Der MKK ordnet sich sofort durch den Wegfall des „Malus“, der durch die besondere Stellung von Sonderstatusstädten bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung für die Landkreise sowie bei der Berechnung der Kreisumlage entsteht, mit einer leicht überdurchschnittlichen Finanzkraft bei den Landkreisen ein. Der rechnerische Anstieg der Finanzkraft pro (verbleibenden) Einwohner für den Kreis wird zudem ohne eine zusätzliche finanzielle Belastung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden im MKK erreicht.</p> <p>Insgesamt wird durch die Auskreisung ein Verlust von rund 35 bis 40 Mio. Euro in der Gruppe der kreisfreien Städte bzw. bei der Stadt Hanau entstehen, der nicht durch die „Umtopfung“ von Schlüsselmasse ausgeglichen werden kann und der in einer Übergangsphase angesichts der Mechanismen des Schlüsselzuweisungssystems nicht zu vermeiden ist. Bei einer künftigen Evaluierung wird eine erneute Überprüfung der Teilschlüsselmassen vorzunehmen sein.</p> <p>Herr Dr. Gnädinger (ÜPKK) weist darauf hin, dass sich hier die Folgen der Auflösung von Synergien zeigen. Während landesweit das Ziel der Schaffung von Synergien gefördert würde</p>

	(bspw. bei Gemeindefusionen), würde die Auskreisung den umgekehrten Weg gehen. Durch die Auskreisung muss einerseits sofort zusätzliche Verwaltungskraft bei der Stadt Hanau aufgebaut werden, andererseits kann sie offenbar beim MKK nicht sofort im selben Umfang abgebaut werden.
4	Weitere Arbeits- und Zeitplanung Für weitere Berechnungen des KFA ab 2026 sind die Entscheidungen aus dem Lenkungsausschuss (terminiert für den 20. März 2025) einzubeziehen. Die Gutachter werden zeitnah auf Grundlage der bisherigen Steuerkraftzahlen (da die aktuellen notwendigen Statistik-Daten zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig vorliegen werden) einen fiktiven KFA 2026 und die Effekte auf die Finanzsituation des MKK und der Stadt Hanau (einmal mit und einmal ohne Kreisumlage) berechnen. In diesem Zusammenhang wird um eine Rückmeldung des MKK und der Stadt Hanau gebeten, ob die Abbildung Hanaus als kreisfreie Stadt im KFA bereits ab dem 1. Januar 2026 für beide Beteiligten eine vorzugswürdige Lösung wäre. Die nächste Sitzung ist für den 4. April 2025, 10 bis 12 Uhr vorgesehen. Als Alternativtermin wurde zusätzlich der 30. April 2025, 10 bis 12 Uhr festgelegt.

Anlagen:

- Präsentation der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau
- Präsentation der Gutachter zur 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau
- Synopse der Fragen und Antworten aus der 4. Sitzung AG Auskreisung Hanau
- Anwesenheitsliste der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau
- Protokoll (final) der 3. Sitzung der AG Auskreisung Hanau

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Fragen Stadt Hanau

Dokument/Fragen	Stellungnahme/Antwort
Perspektive 1: Korrekte Darstellung?	
<ul style="list-style-type: none"> • In 2026 und 2027: Hanau <ul style="list-style-type: none"> • erhält Schlüsselzuweisung wie bisher als Sonderstatusstadt • muss keine LWV- und Krankenhausumlage zahlen, würde aber durch den Kreis eine Festsetzung zur Kreisumlage erhalten. 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Verkürzter Zahlungsweg: Festsetzung der Kreisumlage (Aufwandsbuchung), aber keine Abführung (Aufwandsminderung; damit im Saldo 0 €). Betrag wird zur Finanzierung der kreisfreien Aufgaben verwendet (Aufwandsbuchungen) 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Es handelt sich sozusagen um ein „pauschaliertes“ Erstattungssystem mit dem Kreis in Höhe der Kreisumlage. 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Ab 2028: Hanau wird als kreisfreie Stadt berücksichtigt, ohne Abschlag auf den Hauptansatz, entspräche der Perspektive 3A. 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Die auf der Folie 9 hierzu aufgeworfene Frage: „Woher kommt das zusätzliche Geld“ (um die geringeren Schlüsselzuweisungen der übrigen kreisfreien Städte auszugleichen) dürfte ab dem Jahr 2028 keine Rolle mehr spielen. 	<p>nicht korrekt</p> <p>Die Überführung der Stadt Hanau wird nach geltendem Recht zu Mindereinnahmen der übrigen KFS aus Schlüsselzuweisungen führen, egal zu welchem Zeitpunkt. Dieser Effekt kann durch ein „fading-in“ abgedeckt werden und die Stadt Hanau erst schrittweise die volle AMZ zugerechnet werden. Alternativ müsste die Teilmasse für die KFS aufgestockt werden, um die Verluste der übrigen KFS zu kompensieren.</p>
Perspektive 3B: Korrekte Darstellung?	
<ul style="list-style-type: none"> • Kreisfreie Stadt Hanau erhält Schlüsselzuweisungen als kreisfreie Stadt. Abschlag auf den Hauptansatz für eine Übergangszeit, um die übrigen kreisfreien Städte nicht mit geringeren Schlüsselzuweisungen zu belasten. 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Hanau zahlt eine LWV- und Krankenhausumlage; eine Kreisumlage wird nicht festgesetzt. 	korrekt
<ul style="list-style-type: none"> • Aus der bisher vorgelegten Gutachterberechnung ergibt sich (zumindest für das erste Jahr) aufgrund des geringeren Hauptansatzes die Situation, dass der Saldo aus Schlüsselzuweisung und Umlagen deutlich niedriger ist, als bei der Perspektive 1. Der Stadt Hanau fehlt also Geld für die neu zu übernehmenden Aufgaben. 	<p>nicht korrekt</p> <p>Saldo ist zwar geringer als ohne den Abschlag. Jedoch sind lediglich die Zugewinne geringer als ohne Abschlag. Die Stadt Hanau hat auch in dieser Variante mehr Finanzmittel zur Verfügung als vor der Auskreibung.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Zeitraum des Abschlags auf den Hauptansatz: Nach Ansicht der Stadt Hanau kann sich dieser Zeitraum eigentlich nur vergleichbar auf die zweijährige Übergangsfrist wie in der aktuellen gesetzlichen Regelung erstrecken. Ab 2028 dürfte daher kein Abschlag mehr erfolgen. 	<p>Da der Abschlag die dauerhaften Verluste der übrigen KFS abfedern soll, sollte er über einen etwas längeren Zeitraum abgeschmolzen werden (4-5 Jahre). Jede Verringerung des Abschlags geht zu Lasten der übrigen KFS. Alternativ müsste eine dauerhafte Erhöhung der Teilmasse der KFS bis zur nächsten Evaluation der Teilmassen erfolgen.</p>

Fragen des Main-Kinzig-Kreises

Perspektive 1	
<ul style="list-style-type: none"> • Nachfrage zu den Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen sowie die LWV- und Krankenhaushumlage 	<p>Die Berechnungen entstammen dem HFAG-Simulationsmodell. Insofern ist verständlich, dass der MKK diese nicht selbst vollständig nachvollziehen kann.</p> <p>Die beigelegte Modellrechnung des HLT vollzieht die Effekte im Prinzip korrekt nach. Die geringen Differenzen entstehen im Wesentlichen dadurch, dass der iterative Charakter des Schlüsselzuweisungssystem nicht vollständig abgebildet ist.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Die positiven Anmerkungen, dass die Pro-Kopf-Größen sich verbessern, ist eine reine Rechengröße und bringt „in Geld“ nichts ein. Die „positive“ Anmerkung ist irreführend, weil faktisch netto weniger vom KFA übrigbleibt. • In wie fern ist also die Steigerung der erhaltenen Kreisumlage pro Einwohner von 649 €/EW auf 690 €/EW positiv zu bewerten? • Wie entwickelt sich die Summe der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden? • Wie entwickelt sich die Summe pro Kopf? 	<p>Diese Ausführung ist nicht irreführend, sondern wichtig und sachgerecht. Wenn die absolute Finanzausstattung des MKK konstant bliebe, würde sich die Pro-Kopf-Ausstattung um rund ein Drittel erhöhen.</p> <p>Die Steigerung der erhaltenen KU um rund 40 Euro/EW entsteht dadurch, dass Hanau einen erheblichen Rabatt auf die Kreisumlage erhalten hat, der nun wegfällt. Die KU-Leistungen der übrigen Gemeinden bleiben unverändert, verteilen sich nun auf weniger Köpfe. Hanau hat zuletzt rund 516 Euro/EW KU zu leisten, die übrigen Gemeinden im MKK im Durchschnitt dagegen rund 690 Euro/EW. Letzteres ändert sich auch nach der Auskreisung nicht.</p> <p>Die Summe der Schlüsselzuweisung für kreisangehörige Gemeinden sinkt annahmegemäß durch die Entnahme aus der Schlüsselmasse um rund 80,9 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Ausstattung aller übrigen kreisangehörigen Gemeinden bleibt unverändert. Die Summe pro Kopf sinkt rechnerisch geringfügig um rund -7 Euro/EW, weil eine Stadt ausgeschieden ist, die überproportional Schlüsselzuweisungen erhalten hat. Dieser Effekt ist jedoch rechnerisch nur auf die gesamte Säule bezogen, individuell gibt es keine Mindereinnahmen.</p>
Perspektive 3A	
<ul style="list-style-type: none"> • Hanau erhält 145.327.455 € Schlüsselzuweisungen. Das sind ca. 66 Mio. € mehr Schlüsselzuweisungen als heute. Demzufolge müsste die Differenz nicht bei 11.095.570 € liegen, sondern bei ca. 66 Mio. €, da die gesparte Kreisumlage ja noch on top kommt. 	<p>Die Modellrechnung ist so angelegt, dass die 145,3 Mio. Euro bereits mit der Summe der bisherigen Schlüsselzuweisung 80,9 Mio. Euro) sowie der gesparten Kreisumlage (53,3 Mio. Euro) verglichen werden. Dies entspricht der Perspektive 1.</p>

Perspektive 3B	
<ul style="list-style-type: none"> • Pro-Kopf-Zahl beim MKK (77,02): Müsste diese nicht negativ sein, der MKK ja einen Nettoverlust erfährt? • Wie ist der Rechenweg für die Ermittlung der Höhe des Wertes? 	<p>Der Schlüssel ist, dass der MKK mit seiner verbleibenden Finanzkraft rund 100.000 EW weniger versorgen muss.</p> <p><u>Rechenweg:</u> [Finanzausstattung neu] / [EW-Zahl neu] minus [Finanzausstattung alt] / [EW-Zahl alt]</p> <p>Ein alternativer Rechenweg nach dem Vorbild [[Finanzausstattung neu] – [Finanzausstattung alt]] / [EW-Zahl neu]</p> <p>würde in die Irre führen, da er unterstellt, dass auch bisher schon nur rund 330.000 EW durch den MKK zu versorgen gewesen wären</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nachfrage zu den Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen sowie die LWV- und Krankenhaushumlage 	<p>Rechentabelle des HLT stimmt im Wesentlichen mit unseren Berechnungen überein.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Welche Aussagekraft haben die Darstellungen auf Folie 14 und 16? 	<p>Berechnung ohne Kreisumlage illustriert die Effekte, die ausschließlich durch die „Umsetzung“ im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems resultieren und damit auch durch Veränderungen der Parameter im HFAG feingesteuert werden können, um unerwünschte Effekte zu vermeiden. Die Kreisumlagezahlung betrifft dagegen das Innenverhältnis des MKK mit der Stadt Hanau</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Pro-Kopf-Wert auf Folie 15: Liegt hier ein Rechenfehler zugrunde? 	<p>Hier lag tatsächlich ein Übertragungsfehler aus dem Berechnungstool in die PPTX vor. Der Fehler wurde korrigiert.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Wie lässt sich der große Unterschied der Darstellungen Hanaus auf den Folien 13 bis 15? 	<p>Die Differenzen erklären sich durch den vorgenommenen Abschlag 16% auf EW-Zahl der Stadt Hanau</p>

Protokoll: Engelhart	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste
--------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung und Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung am 27. Februar 2025</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) begrüßt die Teilnehmer und eröffnet die Sitzung. Die Anmerkungen des MKK zum Protokollentwurf sowie ein nachfolgendes Schreiben von Herrn Landrat Stolz wurden den Mitgliedern der Arbeitsgruppe bereits mit der Einladung zur 5. Sitzung übersandt.</p> <p>Die Abnahme des Protokolls der 4. Sitzung erfolgt mehrheitlich bei Gegenstimme des MKK.</p>
2	<p>Klärung möglicher Rückfragen im Nachgang zur 4. Sitzung am 27. Januar 2025</p> <p>Es gibt keine Rückfragen.</p>
3	<p>Zusammenfassung der gutachterlichen Ergebnisse (Gutachter Universität Leipzig)</p> <p>Herr Dr. Hesse erläutert erneut die durchgeführten Modellberechnungen. Er zeigt die Auswirkungen der Auskreisung und mögliche Anpassungen im KFA auf, um Auswirkungen auf die übrigen Gebietskörperschaften zu vermeiden. Für die einzelnen Ergebnisse wird auf die Präsentationen und Protokolle zu den vergangenen Sitzungen verwiesen.</p> <p>Auf Nachfrage des MKK erläutert Herr Dr. Hesse, dass es durch die Auskreisung Hanaus zu keiner höheren Belastung der im MKK verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden bei der Kreisumlage kommt. Im Zusammenhang mit den vom MKK vorgetragenen „Remanenzkosten“ führt Herr Prof. Lenk aus, dass der durch die Auskreisung resultierende Anstieg der Finanzkraft pro Einwohner möglichen Remanenzen gegenüberstünde.</p> <p>Der MKK reiht sich im KFA mit einer leicht überdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner bei den Landkreisen ein. Die von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe gewünschte Übersicht über die durchschnittliche Finanzkraft der übrigen Landkreise liegt diesem Protokoll bei.</p> <p>Zur Vermeidung finanzieller Auswirkungen bei den übrigen kreisfreien Städten schlagen die Gutachter vor, die Stadt Hanau für eine Übergangszeit mit einem reduzierten Hauptansatz bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen. Dies sei auch sachgerecht, da die Stadt Hanau in die Aufgaben einer kreisfreien Stadt erst „hineinwache“ (v.a. in solche mit Raumwirkung).</p> <p>Bei der Betrachtung der finanziellen Auswirkungen bleiben die Auswirkungen des Zensus 2022 und der KFA-Evaluation unberücksichtigt, da diese nicht mit der Auskreisung Hanaus in Zusammenhang stehen.</p>

4	<p>Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse durch das HMdF (Fachebene)</p> <p>Herr Klumpp stellt zunächst die Ziele und Rahmenbedingungen des Landes hinsichtlich der Abbildung der Kreisfreiheit Hanaus im KFA dar. So soll eine angemessene Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanaus im KFA erfolgen, die jedoch nicht zu Lasten des MKK und der Stadt Hanau sowie aller übrigen kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen geht. Zudem soll dies ohne zusätzliche Landesmittel erreicht werden.</p> <p>Die Kreisfreiheit Hanaus muss aus Sicht der Fachebene bereits ab dem KFA 2026 berücksichtigt werden. Zur Klarstellung soll § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG konkretisiert werden. Nach dieser Regelung wird ein Statuswechsel einer Kommune erst zwei Jahre später im KFA abgebildet. Die Regelung wurde unter dem Bedarfsmodell eingeführt und begründet sich ausschließlich mit der Notwendigkeit, eine angemessene Reaktionszeit im komplexen System des alten vertikalen KFA zu haben. Für den horizontalen KFA und zur Frage der Kreisumlageverpflichtung enthält die Vorschrift keine Regelung.</p> <p>Herr Klumpp fasst die aus Sicht der Fachebene die geeigneten und notwendigen Maßnahmen für die Abbildung der Kreisfreiheit Hanaus ab dem KFA 2026 zusammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anpassung von § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG. - Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen. Es ist noch festzulegen, ob die Anpassung auf Basis einer einjährigen oder mehrjährigen Datengrundlage erfolgt. - Reduzierter Hauptansatz für die Stadt Hanau, der jährlich aufwächst, bis Hanau die Gewichtung von 100 Prozent erreicht. Die konkrete Ausgestaltung (Höhe und Dauer) ist noch festzulegen. <p>Eine Notwendigkeit zum Ausgleich der vom MKK vorgetragenen „Remanenzkosten“ aus KFA-Mitteln oder originären Landesmitteln besteht aus Sicht der Fachebene nicht.</p>
5	<p>Weiteres Vorgehen</p> <p>Mit dieser Sitzung endet die Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau. Das HMdF wird einen mit dem HMdI abgestimmten Abschlussbericht erstellen. Der Bericht wird – nachdem die Kommunalen Spitzenverbände Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten haben – dem Lenkungsausschuss für seine Sitzung am 25. April 2025 als Beratungsgrundlage vorgelegt.</p>

Anlagen:

- Präsentation der 5. Sitzung der AG Auskreisung Hanau (bereits versandt)
- Präsentation der Gutachter zur 5. Sitzung der AG Auskreisung Hanau (bereits versandt)
- Anwesenheitsliste der 5. Sitzung der AG Auskreisung Hanau
- Übersicht über die modellhafte Veränderung der durchschnittlichen Finanzkraft der Landkreise infolge der Kreisfreiheit Hanaus

Im Auftrag

gez.

Kraulich

Übersicht über die modellhafte Veränderung der durchschnittlichen Finanzkraft der Lankdreise infolge der Modellierung der Kreisfreiheit Hanau

Simulation der Gutachter HFAG 2025		Status quo			Auskreisung Hanau			Delta		
AGS kurz	Landkreis	Finanzkraft (einschl. Umlagekraft) nach Schlüsselzuweisungen und allen empfangenen und geleisteten Umlagen			Finanzkraft (einschl. Umlagekraft) nach Schlüsselzuweisungen und allen empfangenen und geleisteten Umlagen			Delta		
		gesamt	je EW	in % des Durchschnitts	gesamt	je EW	in % des Durchschnitts	gesamt	je EW	in % des Durchschnitts
631000	Landkreis Fulda	344.287.813 €	1.505,33 €	81,8%	344.329.273 €	1.505,51 €	81,1%	41.460 €	0,18 €	-0,8%
531000	Landkreis Gießen	433.875.520 €	1.548,07 €	84,1%	433.771.997 €	1.547,70 €	83,3%	- 103.523 €	0,37 €	-0,8%
534000	Landkreis Marburg-Biedenkopf	399.397.360 €	1.594,78 €	86,7%	399.450.525 €	1.594,99 €	85,9%	53.165 €	0,21 €	-0,8%
634000	Schwalm-Eder-Kreis	314.224.467 €	1.712,39 €	93,1%	314.270.674 €	1.712,64 €	92,2%	46.207 €	0,25 €	-0,9%
532000	Lahn-Dill-Kreis	455.060.844 €	1.760,47 €	95,7%	455.068.451 €	1.760,50 €	94,8%	7.606 €	0,03 €	-0,9%
533000	Landkreis Limburg-Weilburg	310.113.151 €	1.765,12 €	95,9%	310.152.421 €	1.765,34 €	95,1%	39.270 €	0,22 €	-0,9%
440000	Wetteraukreis	566.755.649 €	1.779,12 €	96,7%	566.815.334 €	1.779,31 €	95,8%	59.685 €	0,19 €	-0,9%
636000	Werra-Meißner-Kreis	178.459.088 €	1.780,76 €	96,8%	178.505.330 €	1.781,22 €	95,9%	46.242 €	0,46 €	-0,9%
433000	Landkreis Groß-Gerau	502.277.647 €	1.782,95 €	96,9%	502.130.669 €	1.782,43 €	96,0%	- 146.978 €	0,52 €	-0,9%
632000	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	224.575.487 €	1.850,67 €	100,6%	224.626.276 €	1.851,09 €	99,7%	50.789 €	0,42 €	-0,9%
635000	Landkreis Waldeck-Frankenberg	299.407.838 €	1.880,83 €	102,2%	299.438.613 €	1.881,03 €	101,3%	30.775 €	0,19 €	-1,0%
535000	Vogelsbergkreis	201.172.291 €	1.883,78 €	102,4%	201.192.317 €	1.883,96 €	101,4%	20.026 €	0,19 €	-1,0%
431000	Landkreis Bergstraße	521.344.585 €	1.886,91 €	102,6%	521.394.904 €	1.887,09 €	101,6%	50.318 €	0,18 €	-1,0%
437000	Odenwaldkreis	184.286.352 €	1.896,30 €	103,1%	184.304.504 €	1.896,49 €	102,1%	18.152 €	0,19 €	-1,0%
439000	Rheingau-Taunus-Kreis	361.455.694 €	1.903,22 €	103,4%	361.505.552 €	1.903,48 €	102,5%	49.858 €	0,26 €	-1,0%
633000	Landkreis Kassel	462.150.492 €	1.916,88 €	104,2%	462.211.271 €	1.917,13 €	103,2%	60.778 €	0,25 €	-1,0%
435000	Main-Kinzig-Kreis	740.521.448 €	1.706,26 €	92,7%	633.780.901 €	1.915,79 €	103,2%	- 106.740.547 €	209,53 €	10,4%
434000	Hochtaunuskreis	465.127.875 €	1.926,40 €	104,7%	465.000.781 €	1.925,88 €	103,7%	- 127.094 €	0,53 €	-1,0%
432000	Landkreis Darmstadt-Dieburg	594.217.911 €	1.968,74 €	107,0%	594.271.822 €	1.968,92 €	106,0%	53.911 €	0,18 €	-1,0%
438000	Landkreis Offenbach	788.770.611 €	2.164,24 €	117,6%	788.585.405 €	2.163,73 €	116,5%	- 185.206 €	0,51 €	-1,1%
436000	Main-Taunus-Kreis	583.487.864 €	2.398,15 €	130,4%	583.363.330 €	2.397,64 €	129,1%	- 124.533 €	0,51 €	-1,3%
		8.930.969.989 €	1.839,75 €		8.824.170.349 €	1.857,23 €		- 106.799.640 €	17,48 €	

Abschlussbericht der Fachebene des HMdF zur Arbeitsgruppe „Auskreisung Hanau“

Im nachfolgenden Bericht werden Handlungsempfehlungen der Fachebene des Ministeriums der Finanzen zur Berücksichtigung der Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis ab dem 1. Januar 2026 im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) vorgestellt. Diese wurden aus den Erörterungen und den (wissenschaftlichen) Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Auskreisung Hanau“ abgeleitet. Den Kommunalen Spitzenverbänden wird der Bericht zur Stellungnahme übermittelt.

Dieser Abschlussbericht und die Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände dienen als Vorlage für den Lenkungsausschuss am 25. April 2025.

I. Ausgangslage

Mit dem Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Hanau-Auskreisungsgesetz, GVBl. 2025 Nr. 16) hat der Landtag am 3. März 2025 die Kreisfreiheit der bisherigen Sonderstatusstadt Hanau mit Wirkung zum 1. Januar 2026 beschlossen.

Die Kreisfreiheit Hanaus wirkt sich auf den KFA aus. Dieser unterscheidet zum einen bei der vertikalen Dotierung der Teilschlüsselmassen sowie zum anderen bei der horizontalen Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach den drei Gebietskörperschaften (kreisangehörige Städte und Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise).

Durch den Statuswechsel der Stadt Hanau ergeben sich Veränderungen: Die Zahl der kreisfreien Städte erhöht sich von fünf auf sechs, während sich gleichzeitig die Zahl der Sonderstatusstädte von sieben auf sechs und damit die Zahl kreisangehörigen Städte und Gemeinden um eins auf vierhundertfünfzehn reduziert. Ohne entsprechende Maßnahmen hätte dieser Statuswechsel unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der einzelnen Kommunen.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Auskreisung ist in der Gesetzesbegründung zum Auskreisungsgesetz folgendes vermerkt:

„Die Kreisfreiheit der Stadt Hanau wirkt sich im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sowohl für die Stadt Hanau als auch für den Main-Kinzig-Kreis auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Eine Trendberechnung des Hessischen Ministeriums der Finanzen über die finanziellen Auswirkungen der Auskreisung hat anhand der Zahlen aus dem Jahr 2019 bestätigt, dass es zu keinen finanziellen „Unwuchten“ für die Beteiligten und die kreisangehörigen Gemeinden kommt. Diese Modellberechnung, welche keine Rückschlüsse auf Folgejahre zulässt, ermöglicht dennoch eine plausible Momentaufnahme des Kalenderjahres 2019.“

In der politischen Debatte zur Kreisfreiheit Hanaus hat der Landtag klargestellt, dass Hanau zum 1. Januar 2026 kreisfrei wird und ab diesem Zeitpunkt alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt übernimmt und die Auskreisung zu keinen finanziellen Verwerfungen führen soll. Das bedeutet, dass die beiden Beteiligten (Main-Kinzig-Kreis, Stadt Hanau) diejenigen Mittel erhalten sollen, die zur Wahrnehmung der verbleibenden bzw. neuen Aufgaben erforderlich sind. Gleichzeitig sollen sich jedoch keine finanziellen Auswirkungen auf die übrigen, unbeteiligten, Kommunen, weder im Main-Kinzig-Kreis, noch in ganz Hessen ergeben.

Um die Feststellungen der Trendberechnung für das Jahr 2019 unter den heutigen Umständen zu überprüfen und daraus gegebenenfalls notwendigen Handlungsbedarf zur Vermeidung finanzieller Auswirkungen zu identifizieren, wurde die Arbeitsgruppe „Auskreisung Hanau“ eingerichtet. Diese setzt sich aus Vertretern des Innenministeriums, des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau sowie der Kommunalen Spitzenverbände (Städtetag und Landkreistag) zusammen. Daneben sind das Regierungspräsidium Darmstadt und die Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof vertreten. Zusätzlich wird die Arbeitsgruppe finanzwissenschaftlich vom Gutachterteam um Prof. Lenk (Universität Leipzig) unterstützt.

Seit Dezember 2024 hat sich die Arbeitsgruppe mit der Abbildung der Kreisfreiheit Hanaus im KFA befasst und ihre Arbeit mit der fünften Sitzung am 4. April 2025 beendet.

II. Finanzwissenschaftliche Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des HMdF

In den Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Modellberechnungen der Gutachter zur Abbildung der Auskreisung Hanaus auf Grundlage der KFA-Jahre 2024 und 2025 erörtert.

Demnach können der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau so im KFA berücksichtigt werden, dass die beiden Kommunen entsprechend ihrer neuen Aufgabenzuschneide adäquat abgebildet werden, ohne die übrigen Landkreise, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte zu beeinträchtigen. Dies kann durch die Überführung anteiliger Teilschlüsselmassen vom kreisangehörigen Bereich (ehemalige Sonderstatusstadt Hanau) und den Landkreisen (für von der Stadt Hanau wahrgenommene ehemalige Aufgaben des Main-Kinzig-Kreises) in die Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte erreicht werden. Allerdings ist dafür eine Anpassung der derzeit nach § 70b HFAG geltenden Quoten für die Teilschlüsselmassen notwendig. Zudem bedarf es einer Übergangsregelung für die Gruppe der kreisfreien Städte (siehe hierzu „Auswirkungen auf die Stadt Hanau“).

Die neuen Quoten für die Teilschlüsselmassen sollen sich der gutachterlichen Empfehlung zufolge an den Ergebnissen der Modellberechnung auf Grundlage des KFA 2025 orientieren. Danach ergäben sich folgende Quoten:

- Kreisangehörige Gemeinden: 43,8 Prozent (-1,8 Prozentpunkte ggü. § 70b HFAG)
- Kreisfreie Städte: 24,1 (+2,3 Prozentpunkte)
- Landkreise: 32,1 (-0,5 Prozentpunkte)

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Auskreisung auf die beiden Beteiligten anhand der Modellrechnung auf Grundlage des KFA 2025 erläutert.

Main-Kinzig-Kreis

Durch die Auskreisung der Stadt Hanau verliert der Main-Kinzig-Kreis rd. 103.000 Einwohner (Stand 31.12.2023 ohne Zensus 2022). Einerseits reduzieren sich dadurch aufgrund der geringeren Einwohnerzahl (rd. 330.000 Einwohner nach Auskreisung) seine Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen und aus der Kreisumlage. Andererseits erfährt der Landkreis eine Entlastung auf der Ausgabenseite: Mit den Einwohnern fallen nicht nur Aufgaben weg, die der Landkreis für die Stadt Hanau erbracht hat, auch die Zahlungsverpflichtungen für die LVW- und Krankenhausumlage verringern sich. Hinzu kommen weitere Vorteile, die sich aus dem

ehemaligen Sonderstatus der Stadt Hanau ergeben: Ohne eine Sonderstatusstadt im Landkreis entfällt der Abschlag bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage; alle Einwohner im Landkreis werden nun vollständig angerechnet.

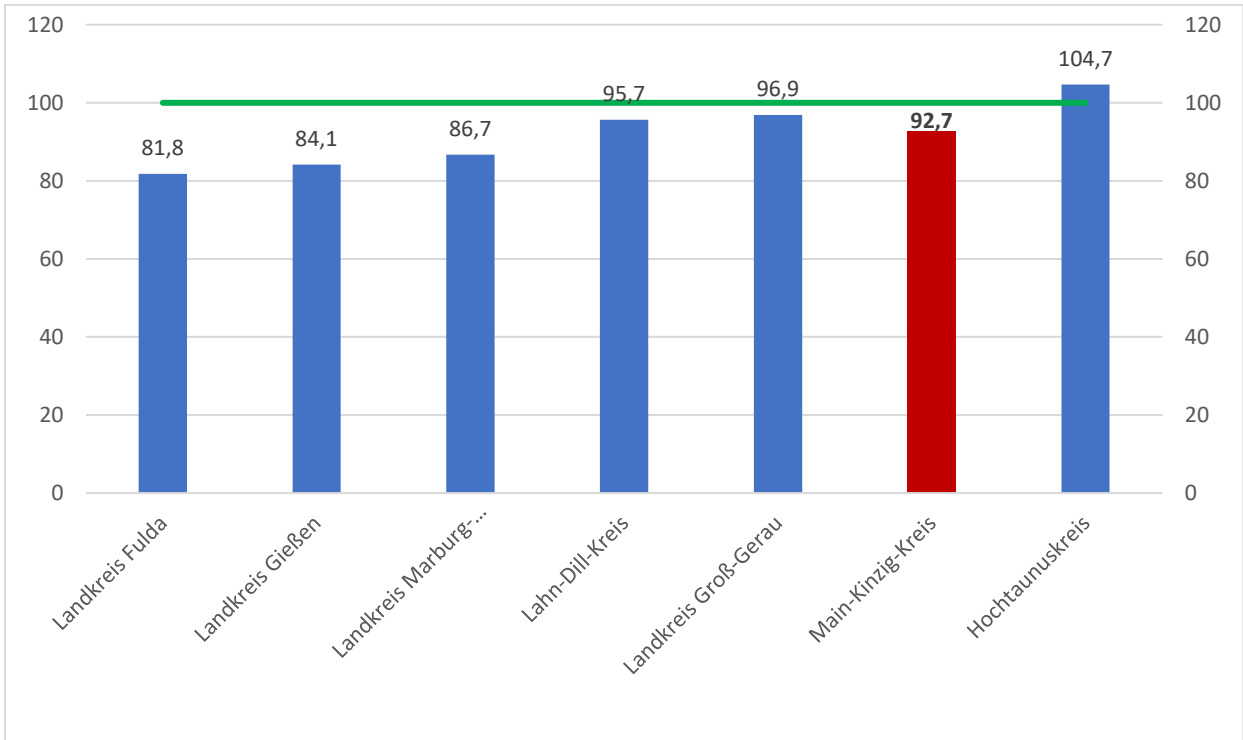


Abbildung 1: Landkreise mit Sonderstatusstadt, Finanzkraft je Einwohner aller Kreise in v.H., Stand KFA 2025 vor Kreisfreiheit der Stadt Hanau

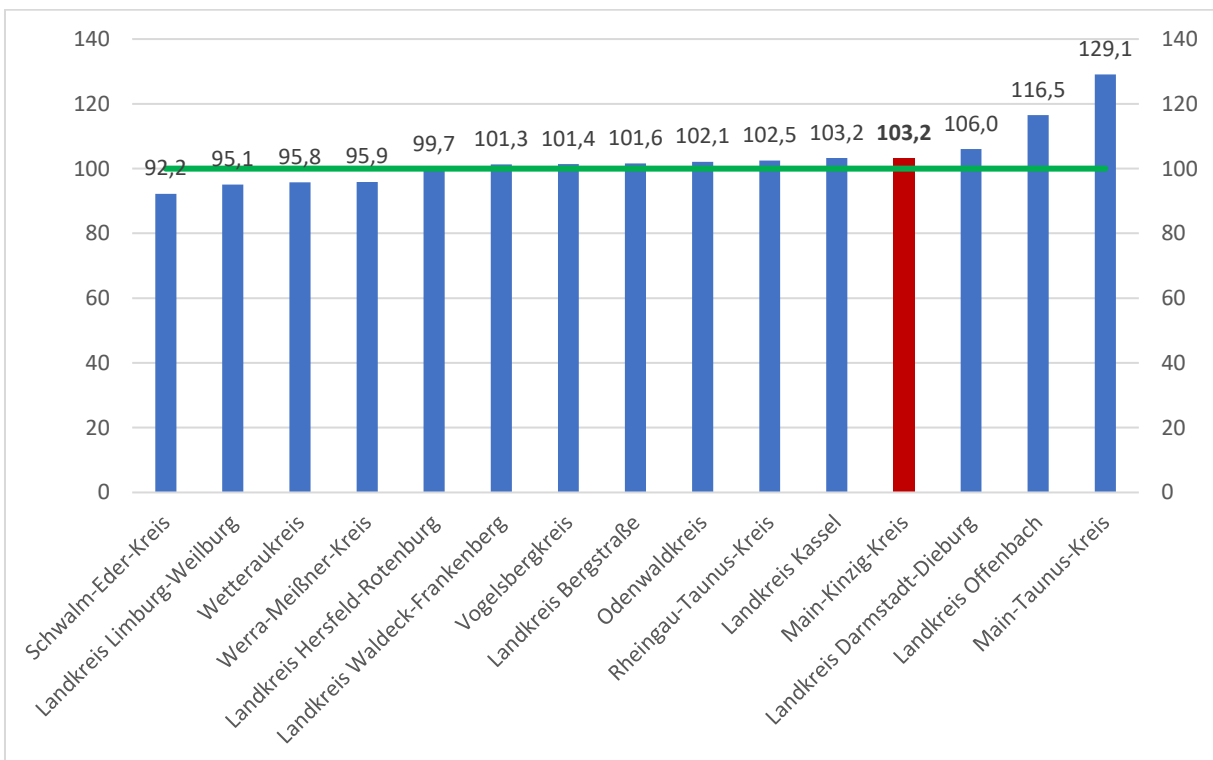


Abbildung 2: Landkreise ohne Sonderstatusstadt, Finanzkraft je Einwohner aller Kreise in v.H., Stand KFA 2025 nach Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Im Ergebnis steigt im Main-Kinzig-Kreis nach Schlüsselzuweisungen und Umlagen die Finanzkraft je Einwohner rein rechnerisch von 92,7 Prozent auf 103,2 Prozent und liegt damit sogar über dem Durchschnitt. (Tabelle 1). Das entspricht einem Anstieg von rd. 77 Euro je Einwohner und absolut 25,5 Mio. Euro. Der Landkreis stellt sich damit innerhalb der Teilschlüsselmasse durch den Wechsel aus der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstadt in die der Landkreise ohne Sonderstatusstädte rechnerisch deutlich besser (vgl. Abbildung 1 und 2).

Stadt Hanau

Als Mitglied der Gruppe der kreisfreien Städte erhält Hanau zunächst mehr Schlüsselzuweisungen, während gleichzeitig die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage entfällt. Trotz der neuen Zahlungsverpflichtungen für die LWV- und der Krankenhausumlage kann die Stadt genau wie der Main-Kinzig-Kreis ihre Finanzkraft je Einwohner verbessern. Allerdings geht diese positive Entwicklung trotz der Verstärkung der Teilschlüsselmasse zu Lasten der übrigen fünf kreisfreien Städte. Die dem horizontalen KFA zugrunde liegende originäre Ausgleichswirkung sorgt dafür, dass von einem Anstieg der Schlüsselmasse besonders die relativ finanzschwachen Kommunen und damit Hanau profitieren; die Umverteilungseffekte liegen bei rd. 35 bis 40 Mio. Euro.

Um diesen Effekt aufzufangen schlagen die Gutachter vor, bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für Hanau in einer Übergangszeit nur einem reduzierten Hauptsatz¹ anzurechnen. Dies sei auch insofern sachgerecht, als dass die Stadt in die Aufgaben einer kreisfreien Stadt erst „hineinwächst“ (v.a. in solche mit Raumwirkung). Auf diese Weise kann Hanau auf einem auch für die anderen kreisfreien Städte akzeptablen Weg schrittweise in die Teilschlüsselmasse integriert werden.

Dem Vorschlag der Gutachter zufolge würde der anfängliche Abschlag für Hanau auf Grundlage der Berechnungen zum KFA 2025 rd. 16 Prozent (das entspricht rd. 39 Mio. Euro) betragen.

Dem Lenkungsausschuss wird empfohlen, einen temporären (z.B. drei Jahre) und degressiven Abschlag auf die Einwohnerzahl Hanaus bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen in der Gruppe der kreisfreien Städte vorzusehen.

Zeitpunkt der Auskreisung

§ 3 Abs. 4 HFAG sieht vor, dass die Statusänderung einer Kommune mit einem zeitlichen Verzug von zwei Jahren im KFA abgebildet wird. Demnach würde die Stadt Hanau ab dem KFA 2028 als kreisfreie Stadt berücksichtigt werden.

„Soweit dieses Gesetz auf die zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde oder ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Strukturraum abstellt, gelten die Festlegungen zu Ober- und Mittelzentren des Landesentwicklungsplans in der am 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres geltenden Fassung. Soweit dieses Gesetz auf den Status einer Gemeinde gemäß § 4a der Hessischen Gemeindeordnung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GVBl. S.318), Bezug nimmt,

¹ Grundsätzlich ist der Abschlag ist dabei so zu wählen, dass sichergestellt wird, dass die Stadt Hanau – unter Berücksichtigung des Aufgabenzuwachses als kreisfreie Stadt – gegenüber dem Status Quo nicht schlechter, aber auch nicht bessergestellt wird.

wird eine Änderung im Ausgleichsjahr berücksichtigt, wenn sie innerhalb des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres erfolgt ist.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist diese Regelung allerdings keine Schonfrist für die betroffenen Kommunen, sondern soll lediglich der Verwaltung eine ausreichende Reaktionszeit für die Umstellungen im System hinsichtlich der vertikalen Bedarfsermittlung schaffen. Sie nimmt ausschließlich Bezug auf das HFAG und trifft keine Aussage etwa zum kreisinternen Finanzausgleich (v.a. Pflicht zur Leistung einer Kreisumlage, die in der HKO geregelt ist).

Es ist zu beachten, dass § 3 Abs. 4 Satz 2 HFAG in einer Zeit geschaffen wurde, in der noch das komplexe Bedarfsermittlungsmodell angewendet wurde und eine Anpassung des vertikalen Systems ohne gutachterliche Unterstützung hätte erfolgen müssen. Der KFA ist mit den aktuell geltenden Festbeträgen für die Finanzausgleichsmasse sowie den festen Quoten für die Teilschlüsselmassen weniger komplex ausgestaltet. Zudem besteht eine Unterstützung durch die finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des KFA. Demnach haben sich die Voraussetzungen geändert; auf die eingeräumte Reaktionszeit kommt es mithin nicht zwingend an.

Durch die von den Gutachtern vorgeschlagenen Maßnahmen kann das System so modelliert werden, dass der Statuswechsel der Stadt Hanau ohne Auswirkungen auf die übrigen Kommunen abgebildet werden kann. Die gutachterliche Untersuchung benennt die notwendigen Anpassungen vertikal (v.a. Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen) und horizontal (v.a. Begrenzung des Zuwachses der Schlüsselzuweisungen der Stadt Hanau). Die Ergebnisse sind exakt und ermöglichen daher eine Berücksichtigung des Statuswechsels der Stadt Hanau bereits ab dem KFA 2026.

Dem Lenkungsausschuss wird empfohlen, Hanau bereits im KFA 2026 als kreisfreie Stadt zu berücksichtigen. § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG ist entsprechend zu präzisieren.

„Remanenzkosten“ des Main-Kinzig-Kreises

Der Main-Kinzig-Kreis fordert vom Land den Ausgleich der von ihm ermittelten „Remanenzkosten“ in Höhe von rd. 6 bis 8 Mio. Euro p.a. Diese Kosten würden dem Kreis dadurch entstehen, dass er in bestimmten Bereichen seine Ausgaben nicht mittelfristig und vor allem nicht proportional zum Einwohnerrückgang senken könne. Beispielhaft werden die nur langsam umzusetzende Verwaltungsumstrukturierung sowie Kosten genannt, die unabhängig von der Einwohnerzahl rechtlich verpflichtend sind (Landrat, Haushaltsabteilung etc.).

Dem gegenüber steht allerdings nicht nur die bereits erläuterte finanzielle Verbesserung im KFA (nach Schlüsselzuweisungen und Umlagen) i.H.v. 25,5 Mio. Euro pro Jahr. Laut Berechnungen der Gutachter ergibt sich aus positiven Synergieeffekten sogar ein „Remanenzpuffer“ von über 10 Mio. Euro. Ein Ausgleich scheint daher nicht angezeigt.

Dem Lenkungsausschuss wird empfohlen, auf einen Ausgleich der vom Main-Kinzig-Kreis ermittelten „Remanenzkosten“ zulasten der kommunalen Ebene (aus Mitteln des Landesausgleichsstocks) oder des Landes zu verzichten.

III. Zusammenfassung der Empfehlungen der Fachebene des HMdF

Für eine sachgerechte und angemessene Abbildung der Auskreisung Hanaus im KFA empfiehlt die Fachebene des HMdF:

1. Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:

Im Zuge der Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau muss eine Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen erfolgen. Dabei erfolgen die Anpassungen in dem Umfang, der sicherstellt, dass es zu keinen finanziellen Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden, der übrigen Landkreise und kreisfreien Städte kommt.

2. Übergangsregelung für die Stadt Hanau:

Um finanzielle Auswirkungen auf die übrigen kreisfreien Städte infolge der Hinzunahme Hanaus in die Gruppe der kreisfreien Städte zu vermeiden, erhält die Stadt Hanau einen zeitlich befristeten und in der Höhe abschmelzenden Abschlag auf ihre Einwohnerzahl im Hauptansatz bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen. Mit diesem wird sichergestellt, dass die Stadt Hanau in die Gruppe der kreisfreien Städte „hineinwächst“, ohne dass sie gegenüber dem Status Quo schlechter gestellt würde (Schlüsselzuweisungen inkl. wegfallender Kreisumlage).

3. Zeitpunkt der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanaus:

Die Stadt Hanau wird ab dem KFA 2026 als kreisfreie Stadt berücksichtigt, da sie ab diesem Zeitpunkt alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt wahrnimmt. § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG wird diesbezüglich präzisiert.

4. „Remanenzkosten“ des Main-Kinzig-Kreises:

Ein Ausgleich der vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragenen „Remanenzkosten“ ist nicht angezeigt. Ihnen steht eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung pro Kopf in Folge der Auskreisung Hanaus entgegen.



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium der Finanzen
Referat "Kommunal Finanzen I"
Herrn Referatsleiter Patrik Kraulich
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

Per E-Mail: Patrik.Kraulich@hmdf.hessen.de

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: hoffmann@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 23.04.2025
Az. : Hof/010.02

Abschlussbericht der Fachebene des HMdF zur Arbeitsgruppe "Auskreisung Hanau" - Stellungnahme des Hessischen Landkreistages

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir beziehen uns auf die stattgefundenen Sitzungen der Arbeitsgruppe „Auskreisung Hanau“ und den am 16.04.2025 übersandten Entwurf des Abschlussberichtes der Fachebene des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF) zur Arbeitsgruppe „Auskreisung Hanau“. Wir bedanken uns für die enge fachliche Einbindung und den kooperativen Austausch in der Sache. Zu dem Abschlussbericht nehmen wir inhaltlich wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Der Hessische Landkreistag sah eine möglichen Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis grundsätzlich kritisch. Die kritische Haltung begründete sich in den nicht erkennbaren positiven wirtschaftlichen Folgewirkungen der Auskreisung. Die durch das Auskreisungsgesetz und den Auskreisungsvertrag verwirklichten Aufgabenübertragungen, insbesondere in den Bereichen der sozialen Leistungserbringung (SGB II und SGB XII), der Abfallwirtschaft, der Straßenbaulast u. a., werden aus der bestehenden Organisationsstruktur des Landkreises herausgelöst und müssen neu aufgebaut oder in die Aufgabenerfüllung der Stadt Hanau integriert werden. Es wird offensichtlich das Gegenteil einer interkommunalen Zusammenarbeit durchgeführt, die sonst durch die Hessische Landesregierung und den Hessischen Rechnungshof als geeignetes und gefördertes Instrument der Effizienzsteigerung der kommunalen Aufgabenerfüllung angesehen wird. Bestehende Synergien werden aufgegeben. Für den Hessischen Landkreistag war es daher absehbar, dass die Auskreisung negative finanzielle Folgewirkungen haben wird. Die Gremien des Hessischen Landkreistages haben daher keine explizite Zustimmung zum Auskreisungsgesetz formuliert.

Für den Hessischen Landkreistag gelten daher folgende grundsätzliche finanzwissenschaftliche Standpunkte beim Vollzug der Auskreisung und für diese Stellungnahme:

1. Die Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis darf keine negativen finanziellen Folgewirkungen auf die Gruppe der Landkreise insgesamt oder auf einzelne Landkreise haben.
2. Die mit den zu erwartenden Synergieeinbußen entstehenden Folgekosten sind durch die Stadt Hanau zu tragen, da diese die Rechtsänderung anstrebende Körperschaft darstellt.

Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Mit der Veränderung der Teilschlüsselmassen soll das gruppeneutrale „Umpflanzen“ der Stadt Hanau sichergestellt werden. Der dazu vorgenommenen Modellierung der Gutachter für die KFA-Jahre 2024 und 2025 kann inhaltlich gefolgt werden. Die sich daraus ergebene Gleichstellung für alle hessischen Landkreise kann nachvollzogen werden und wird positiv bewertet. Wir regen diesbezüglich an, die Quotierung für das Ausgleichsjahr 2026 nochmals zu überprüfen, damit man für die dauerhafte Änderung der Guppenquotierungen eine Basis von drei Jahren heranziehen kann.

Übergangsregelung für die Stadt Hanau

Die Modellierung des KFA zeigen, dass bei einer Überführung der Stadt Hanau in die Gruppe der kreisfreien Städte, die Stadt Hanau deutliche Zugewinne bei den Schlüsselzuweisungen verzeichnen würde. Diese Zugewinne würden zulasten der Gruppe der kreisfreien Städte in Höhe von rund 40 Millionen € gehen. Der Abschlussbericht schlägt daher eine Übergangsregelung zum Hineinwachsen der Stadt Hanau in die Gruppe vor. Dazu soll ein Abschlag in Höhe von 16 v. H. auf die Einwohnerzahl der Stadt Hanau erfolgen. Der Hessische Landkreistag verzichtet diesbezüglich auf eine Bewertung, da dieser Vorschlag ausschließlich der Gruppe der kreisfreien Städte betrifft.

Zeitpunkt der Auskreisung

Der Zeitpunkt der Wirkung der einzelnen Ausgleichsregelungen wurde wiederholt in der Arbeitsgruppe thematisiert. Der Main-Kinzig-Kreis berief sich bei seiner Argumentation (2-jährige Fortführung der Regelungen im Sinne des § 3 Abs. 4 HFAG) stets auf Aussagen der Vergangenheit, die eine zweijährige Fortführung der Bestandsregelungen des KFA in Aussicht stellten. Der vorliegende Abschlussbericht weicht von dieser Annahme ab und begründet dies damit, dass sich die Regelungen des § 3 Abs. 4 HFAG sich lediglich auf die vertikale Bedarfsermittlung beziehen. Aus Sicht des Hessischen Landkreistages bleibt es dahingestellt, welcher rechtlichen Argumentation zu folgen ist, da das Land Hessen ohnehin zum Ausgleichsjahr 2026 gesetzgeberisch tätig werden wird. Demnach könnte das geänderte Finanzausgleichsgesetz jeder Art von Übergangsregelung konkretisieren. Für uns ist somit nicht die Auslegung der Rechtslage, sondern vielmehr die Auswirkungen der Auskreisung relevant. Insoweit mit den Beteiligten eine einvernehmliche Lösung über die finanziellen Folgewirkungen aus dem Finanzausgleich getroffen werden können, spricht aus unserer Sicht nichts gegen eine unmittelbare Berücksichtigung der vollständigen Kreisfreiheit zum Ausgleichsjahr 2026. Gibt es hingegen fundierte Bedenken, müssen auch Regelungen für einen Übergang diskutabel bleiben.

Finanzielle Auswirkungen für den Main-Kinzig-Kreis

Der Vorschlag der Fachebene des HMdF sieht im aktuellen Abschlussbericht keine Übergangsregelung vor. Der Main-Kinzig-Kreis verliert mit der Auskreisung der Stadt Hanau rund 100.000 Einwohner und damit knapp ein Viertel der Gesamteinwohnerzahl. Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die Finanzströme aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA). Der Landkreis erhält weniger Schlüsselzuweisungen und muss auf die Kreisumlage verzichten. Dementgegen verringern sich die Umlageverpflichtungen an den Landeswohlfahrtsverband und für die Krankenhausumlage. In Summe verliert der Landkreis 44.840.018 €¹ mit sofortiger Wirkung zum Stichtag. Den Mindereinnahmen aus dem KFA stehen die Entlastungen aus den Aufgabenübertragungen gegenüber. Der Landkreis kann diese Entlastungen aus den Aufgabenübertragungen auf Basis des Haushaltsvollzugs konkret berechnen. Zum Stichtag verliert der Landkreis Aufgaben, die monetarisiert mit 38 Mio. €² zu veranschlagen sind. Es ergibt sich demnach ein unmittelbares Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 7 Mio. € zum Ausgleichsjahr 2026.

Die Vertreter des Main-Kinzig-Kreises haben in den Sitzungen der AG wiederholt deutlich gemacht, dass durch den Verlust von 100.000 Einwohnern nicht sofort eine im gleichen Verhältnis angepasste Aufwandsstruktur im Haushalt realisiert werden kann. Das betrifft insbesondere Kosten der Personal- und Organisationsstruktur. Der Landkreis bezeichnet dies selbst als „Remanenzkosten“.

Der absoluten finanziellen Verschlechterung des Landkreises steht eine dauerhafte relative Verbesserung der Finanzkraft je Einwohner gegenüber. Dieses zunächst paradox erscheinende Ergebnis ergibt sich aus der Rechtsstellung Hanau als Sonderstatusstadt. Hanau wurde bisher mit einer im Finanzausgleich für Sonderstatusstädte berücksichtigten Einwohnerveredelung gerechnet, die für den Landkreis in Kombination mit dem Abschlag auf die Kreisumlage als „Malus“ wirkte. Der Abschlussbericht schließt aus dieser Tatsache, dass sich somit auf Dauer ein „Remanenzpuffer“ ergebe. Dieser Schlussfolgerung kann insoweit nicht gefolgt werden.

Aus Sicht des Hessischen Landkreistages kann man im Sinne des symmetrischen Vollzugs des Kommunalen Finanzausgleichs nicht argumentieren, dass speziell für eine Gebietskörperschaft ein Finanzpuffer entsteht. Vielmehr ordnet sich der Landkreis in die gegebene und durch mannigfache Parameter beeinflusste Ausgleichssystematik des KFA ein. Einer solchen finanzwissenschaftlichen Unterstellung folgend, würden Landkreise, die schon immer ohne Sonderstatusstadt im KFA geführt wurden, einen dauerhaften Finanzpuffer ausweisen. Zudem ist die Argumentation eines zukunftsgerichteten Finanzpuffers auch deshalb problematisch, weil dann die allgemeinen Finanzierungsinstrumente des KFA in den Kontext zu den landkreisspezifischen Ausgaben und Belastungen des Main-Kinzig-Kreises (relativiert zu allen anderen Landkreisen) zu bringen wären. Dazu gehören insbesondere die Belastungen aus dem Fluchtgeschehen oder die sozialen Leistungserbringung, die durch die KFA-Systematik nicht ausgeglichen werden. Wir warnen explizit vor der Argumentation eines „Remanenzpuffers“.

Aus dem vorstehend Beschriebenen ziehen wir die Schlüsse, dass dem Main-Kinzig-Kreis beim sofortigen Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes eine außergewöhnliche

¹ Berechnung der Gutachter Dr. Lenk, Seite 7 der Präsentation aus der AG-Sitzung vom 04.04.2025

² Angaben des Landkreises auf der Basis der Haushaltsdaten und unter Berücksichtigung von sofortigen Personaloptimierungen in Höhe von 3 Mio. €.

Härte trifft, da er stichtagsbezogen verminderte Zuwendungen um den Einwohnerverlust hinnehmen muss. Eine sofortige Ausgleichsmöglichkeit besteht bei objektiver Betrachtung nicht sofort. Diese außergewöhnliche Härte hält nicht auf Dauer an, da dem Landkreis zuzumuten ist, dass er durch eigene Kraftanstrengungen seine Personal- und Organisationsstruktur dem Einwohnerverlust anpasst. Dem Landkreis sollte für diesen Überbrückungszeitraum eine finanzielle Unterstützung gewährt werden. Aus unserer Sicht sind die Voraussetzung des § 58 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) zur Gewährung einer Ausgleichszahlung aus dem Landesausgleichstock gegeben. Wir bitten diesbezüglich um wohlwollende Prüfung.

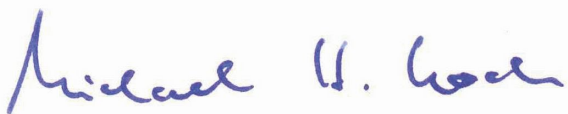
Ausgehend von einem Finanzierungsdefizit für das Ausgleichsjahr in Höhe von 7 Millionen €, schlagen wir eine jährlich linear reduzierte Zuweisung für einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Der Zeitraum korreliert somit mit einer Kommunalwahlperiode und gibt dem Landkreis die Möglichkeit zur Kompensation:

Ausgleichsjahr 2026:	7 Mio. €
Ausgleichsjahr 2027:	5,6 Mio. €
Ausgleichsjahr 2028:	4,2 Mio. €
Ausgleichsjahr 2029:	2,8 Mio. €
Ausgleichsjahr 2030:	1,4 Mio. €

Der Hessische Landkreistag hält eine Finanzierung aus Mitteln des Landesausgleichsstock auch deshalb für sachgerecht, da diese außergewöhnliche Härte ausschließlich den Main-Kinzig-Kreis trifft, der Landkreis mit der abgestuften Zuweisungshöhe zu eigenen Kompensationsbemühungen angereizt wird und die Fallkonstellation der Auskreisung auch historisch gesehen eher den Einzelfall darstellt.

Für Rückfragen und weitere Ausführungen stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Michael H. Koch
Geschäftsführender Direktor

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium der Finanzen
Herrn Ltd. MinRat Patrik Kraulich
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau

Sehr geehrter Herr Kraulich,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur Auskreisung der Stadt Hanau Stellung nehmen zu können.

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) muss die Kreisfreie Stadt Hanau mit Wirkung ab 01.01.2026 so in die Gruppe der Kreisfreien Städte einpassen, dass weder sie noch die Gruppe der dann sechs Kreisfreien Städte im Jahr 2026 und in den Folgejahren finanzielle Nachteile erleiden.

Insbesondere darf der Gesetzgeber zu keinem Zeitpunkt

- die Stadt Hanau zu deren Nachteil ungleich behandeln, indem er einen Abschlag auf ihre Einwohnerzahl vorsieht.

Ihre Nachricht vom:
16.04.2025

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
970.00 JD/Sr/He

Durchwahl:
0611/1702-0

E-Mail:
schmidt-heilmann@hess-
staedtetag.de

Datum:
23.04.2025

Stellungnahme Nr.:
030-2024

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

- die Gruppe der Kreisfreien Städte zu deren Nachteil ungleich behandeln, indem er finanzielle Nachteile der Stadt Hanau zum Zeitpunkt ihres Einfädels im Laufe der Jahre auf die Gruppe überträgt.

Ziel der ausgleichsrechtlichen Wirkung für die Kreisfreiheit Hanaus soll es sein, dass es zu keinen Verzerrungen bei auch nur einer der 442 Städte, Gemeinden und Landkreise kommt.

Diese Position hat Staatsminister Poseck mit etwas anderen Worten in seiner Rede zur Auskreisung Hanaus am 26.02.2025 im Hessischen Landtag unterstrichen.

Angesichts der Mechanismen des Kommunalen Finanzausgleichs, der arithmetisch wie ein System kommunizierender Röhren arbeitet, könnte man die Position des Ministers als eine schier nicht einzulösende Prämisse ansehen. Es verdient daher Anerkennung für die Gutachter, dass es ihnen geglückt ist, das Problem auf die beiden unmittelbar betroffenen Kommunen, die Stadt Hanau sowie den MKK, zu reduzieren.

Alle anderen Städte, Gemeinden und Landkreise gewinnen und verlieren nach der Modellrechnung der Gutachter im Zuge der Auskreisung Hanaus nichts. Entwurf des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau, S. 2: *„Demnach können der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau so im KFA berücksichtigt werden, dass die beiden Kommunen entsprechend ihrer neuen Aufgabenzuschnitte adäquat abgebildet werden, ohne die übrigen Landkreise, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte zu beeinträchtigen. Dies kann durch die Überführung anteiliger Teilschlüsselmasse vom kreisangehörigen Bereich (ehemalige Sonderstatusstadt Hanau) und den Landkreisen (für von der Stadt Hanau wahrgenommene ehemalige Aufgaben des Main-Kinzig-Kreises) in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte erreicht werden.“*

Während sich aber der MKK ohne Weiteres ab 01.01.2026 in die Reihe der bisher 14, jetzt 15 Landkreise ohne Sonderstatusstadt einfügt, klemmt es bei den Kreisfreien Städten.

- Positiv für den MKK: *„Im Ergebnis steigt im Main-Kinzig-Kreis nach Schlüsselzuweisungen und Umlagen die Finanzkraft je Einwohner rein rechnerisch von 92,7 Prozent auf 103,2 Prozent und liegt damit sogar über dem Durchschnitt. Das entspricht einem Anstieg von rd. 77 Euro je Einwohner und absolut 25,5 Mio.*

Euro. Der Landkreis stellt sich damit innerhalb der Teilschlüsselmasse durch den Wechsel aus der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstadt in die der Landkreise ohne Sonderstatusstädte rechnerisch deutlich besser.“ (Entwurf des Abschlussberichts, S. 4).

- *Negativ für die Gruppe der Kreisfreien Städte und für Hanau: „Trotz der neuen Zahlungsverpflichtungen für die LWV- und der Krankenhausumlage kann die Stadt genau wie der Main-Kinzig-Kreis ihre Finanzkraft je Einwohner verbessern. Allerdings geht diese positive Entwicklung trotz der Verstärkung der Teilschlüsselmasse zu Lasten der übrigen fünf kreisfreien Städte. Die dem horizontalen KFA zugrunde liegende originäre Ausgleichswirkung sorgt dafür, dass von einem Anstieg der Schlüsselmasse besonders die relativ finanzschwachen Kommunen und damit Hanau profitieren; die Umverteilungseffekte liegen bei rd. 35 bis 40 Mio. Euro.“ (Entwurf des Abschlussberichts, S. 4).*

Nehmen die bis dato fünf Kreisfreien Städte Hanau also mit voller Einwohnergewichtung (=100) in ihre Reihen auf, verlieren alle fünf Städte. Jede Kreisfreie Stadt hätte weniger Schlüsselzuweisungen zu erwarten als in gleicher Zeit ohne Auskreisung Hanaus.

Der Fachvorschlag sieht vor das Problem in der Folge der Jahre zu Lasten der Gruppe der Kreisfreien Städte zu lösen. Hanau soll zum Start einen noch nicht abschließend bezifferten Abschlag auf seine Einwohnergewichtung erhalten (Entwurf des Abschlussberichts, S. 4, Fußnote 1). Nach dem Prinzip des Fade-in soll die Hanauer Kante im Lauf der Jahre verschwimmen, während sich die Lasten unmerklich auf die gesamte Gruppe der Kreisfreien Städte verteilen.

Diese Lösung kann der Hessische Städtetag nicht annehmen. Es gibt keinen ersichtlichen Grund zunächst Hanau alleine und in den Jahren folgend die Gruppe der Kreisfreien Städte einschließlich Hanau schlechter zu stellen als die übrigen hessischen Kommunen.

Man gewinnt den Eindruck, Hanau solle eine Art Eintrittsgeld für seine Zugehörigkeit zur Kreisfreien Gruppe entrichten. Man gewinnt den Eindruck, als tue der Gesetzgeber Hanau mit der Auskreisung einen Gefallen, für den zunächst die Stadt etwas zu zahlen hat, später die Gruppe der Kreisfreien insgesamt.

Konform mit gesetzlichen Auskreisungsregeln ist dieser Gedankengang nicht. Hanau ist ab 01.01.2026 eine Kreisfreie Stadt wie die anderen fünf Kreisfreien Städte auch und gleich zu behandeln. Auch für die Gruppe der Kreisfreien Städte gibt es keinen Grund sie im Gesamtsystem schlechter zu stellen als die anderen Kommunen.

Dabei drängt sich natürlich die Frage auf: Wie kann es sein, dass sich in einem geschlossenen System die Finanzbeziehungen unter den Kommunen so verändern, dass einzig Hanau und danach die Gruppe der sechs Kreisfreien zu Verlierern werden? Die Frage lässt sich verblüffend einfach beantworten, zumal die Gutachter verdienstvoll den Streitstoff optimal reduziert haben. Alle Kommunen sind in der Finanzverteilung trotz des Eintritts Hanaus in die Gruppe der Kreisfreien neutralisiert – bis auf Hanau und MKK. Wenn dann Hanau verliert, liegt es nahe: Gewinner ist der MKK.

Und in der Tat: Während Hanau mit dem Abschlag auf seine Einwohnerzahl rund 40 Mio. Euro verliert, werden dem MKK 25,5 Mio. Euro an Remanenzkosten zugestanden. Wo die Differenz verbleibt, können die Gutachter mutmaßlich in Zahlen gießen. Es sind Verwerfungen bei den Umlagen pp.

Problem ist natürlich, dass der MKK sich in der Analyse nicht als Gewinner sieht. Er vermeint, einen ihm zugestandenen Betrag von 25,5 Mio. Euro und womöglich mehr dafür bekommen zu müssen, dass er ab 01.01.2026 Beschäftigte hat, die er angesichts gesunkener Aufgaben nicht mehr benötigt oder mit derselben Arbeitsleistung weniger bewirken.

Soweit jedoch im Zuge der Auskreisung Hanaus Remanenzkosten beim Main-Kinzig-Kreis entstehen, sind diese bereits durch den Grenzänderungsvertrag abgegolten.

Wer die Landtagsdebatte vom 26.02.2025 nachverfolgt, kann bestätigen, dass die oberste Instanz in Hessen, der Landtag, sich das Ziel Hanau auszukreisen als parlamentarischen Willen zu eigen gemacht hat. Was dem Willen aller entspricht, das darf nicht ein Einzelner zahlen müssen.

Den Ausführungen des Abschlussberichts, der Abschlag Hanaus sei insofern sachgerecht, als dass die Stadt in die Aufgaben einer kreisfreien Stadt erst „hineinwächst“, widersprechen wir entschieden. Nach den aktuellen Berechnungen der Stadt Hanau im Rahmen ihrer Haushaltsplanung für das Jahr 2026 wird der durch den Abschlag

verbleibende Mehrertrag bereits durch die bei der Stadt verbleibenden finanziellen Belastungen durch Sozialamt, Asyl und der kommunalen Anteile bei den Kosten der Unterkunft, Teilhabe und Eingliederungshilfe sowie den notwendigen Anmietungen fast vollständig aufgezehrt. Hinzu kommen Personalkosten und die Belastungen aus dem mit dem MKK abgeschlossenen Grenzänderungsvertrag, die sich im Jahr 2026 auf etwa 27 Mio. Euro belaufen werden. Ferner fallen Personalkostensteigerungen der nicht von der Kreisfreiheit betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie allgemeine Preissteigerungen an. Die notwendigen Kosten für die dargestellten Sachverhalte dürfte sich nach Einschätzung der Stadt Hanau für das Jahr 2026 in einer Größenordnung von 40 Mio. Euro bewegen und würde nahezu dem entsprechen, was die Gutachter für den Fall einer Einwohnergewichtung von 100 Prozent errechnet haben.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Jürgen Dieter
GF Direktor

Sascha Sauder
Referent

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

1. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums

am 7. Oktober 2022

Agende

1. Begrüßung / Vorstellungsrunde
2. Arbeitsauftrag
3. Arbeitsstrukturen
4. Zeitplanung
5. Themen
6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick
7. Organisatorisches
8. Verschiedenes

2. Arbeitsauftrag

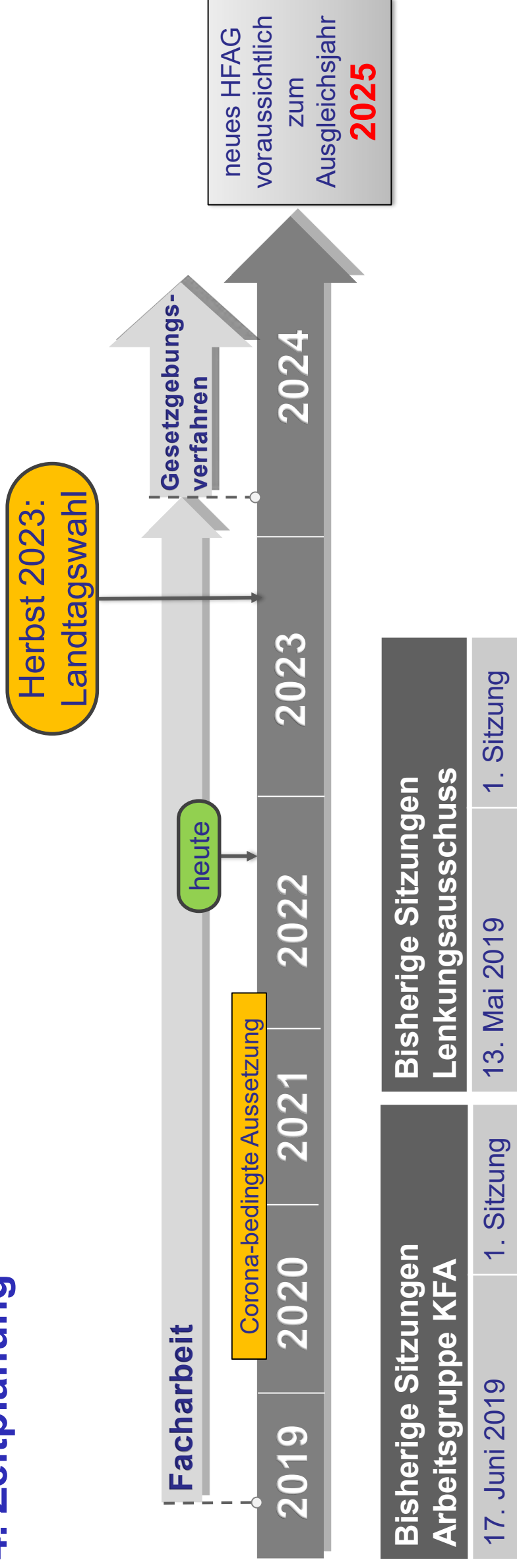
„Im Zuge der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) im Jahr 2016 haben wir eine Evaluation vereinbart. Diese Überprüfung wird im bewährten partnerschaftlichen Format mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Dabei wollen wir, wo nötig, **Vereinfachungen und Verbesserungen vornehmen**. Das für Januar 2019 angekündigte Urteil des Staatsgerichtshofs ist dabei zu beachten. Zwischenzeitliche Erkenntnisse aus der Arbeit der überörtlichen Prüfung des Rechnungshofes werden wir mit einbeziehen.“

Auszug aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode

3. Arbeitsstrukturen



4. Zeitplanung



Bisherige Sitzungen Arbeitsgruppe KFA

17. Juni 2019	1. Sitzung
11. März 2020	2. Sitzung
21. April 2022	3. Sitzung
8. Juni 2022	4. Sitzung
21. Juli 2022	5. Sitzung
20. September 2022	6. Sitzung

Bisherige Sitzungen Lenkungsausschuss

13. Mai 2019	1. Sitzung
--------------	------------

5. Themen

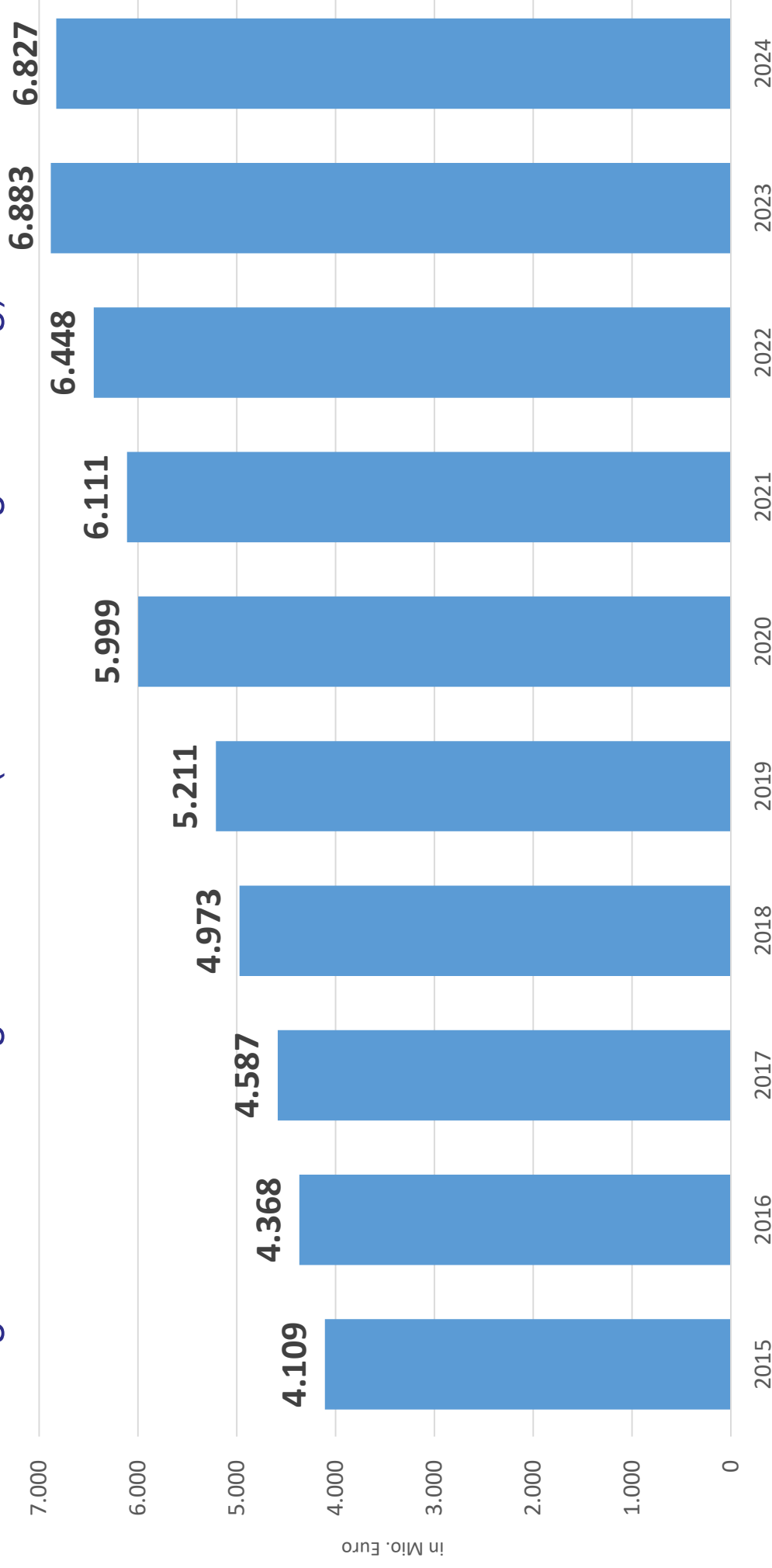
Termine für AG-Sitzungen in 2022	Themen
21. April 2022	Ziele / Zeitplanung / Arbeitsstrukturen / Themenschwerpunkte / Gemeindefinanzbericht
8. Juni 2022	Finanzsituation Kommunen und Land / Entwicklung KFA / Gutachten
21. Juli 2022	Bedarfsermittlung (Statistik / Pflichtaufgaben / Pflichtigkeitsklassifikationen)
20. September 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstetigungsgroße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) – Teil 1
19. Oktober 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstetigungsgroße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen) – Teil 2
24. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Einwohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht

5. Themen

Zeitfenster für AG-Sitzungen in 2023	Themen (Änderungen und Ergänzungen sind möglich)
Januar/Februar 2023	Nivellierungshebesätze / Solidaritätsumlage
März/April 2023	Interkommunale Gewerbegebiete / Gebietsänderungen / Verwaltungsverfahren / Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)
Mai/Juni 2023	Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
Juli/August 2023	Besondere Finanzausweisungen / Investitionsausweisungen / Finanzausweisung LWV
August/ September 2023	Landesausgleichsstock
November/ Dezember 2023	Evaluationszyklen / Übergangsregelungen

6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick

Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (seit 2010 stetiger Anstieg)

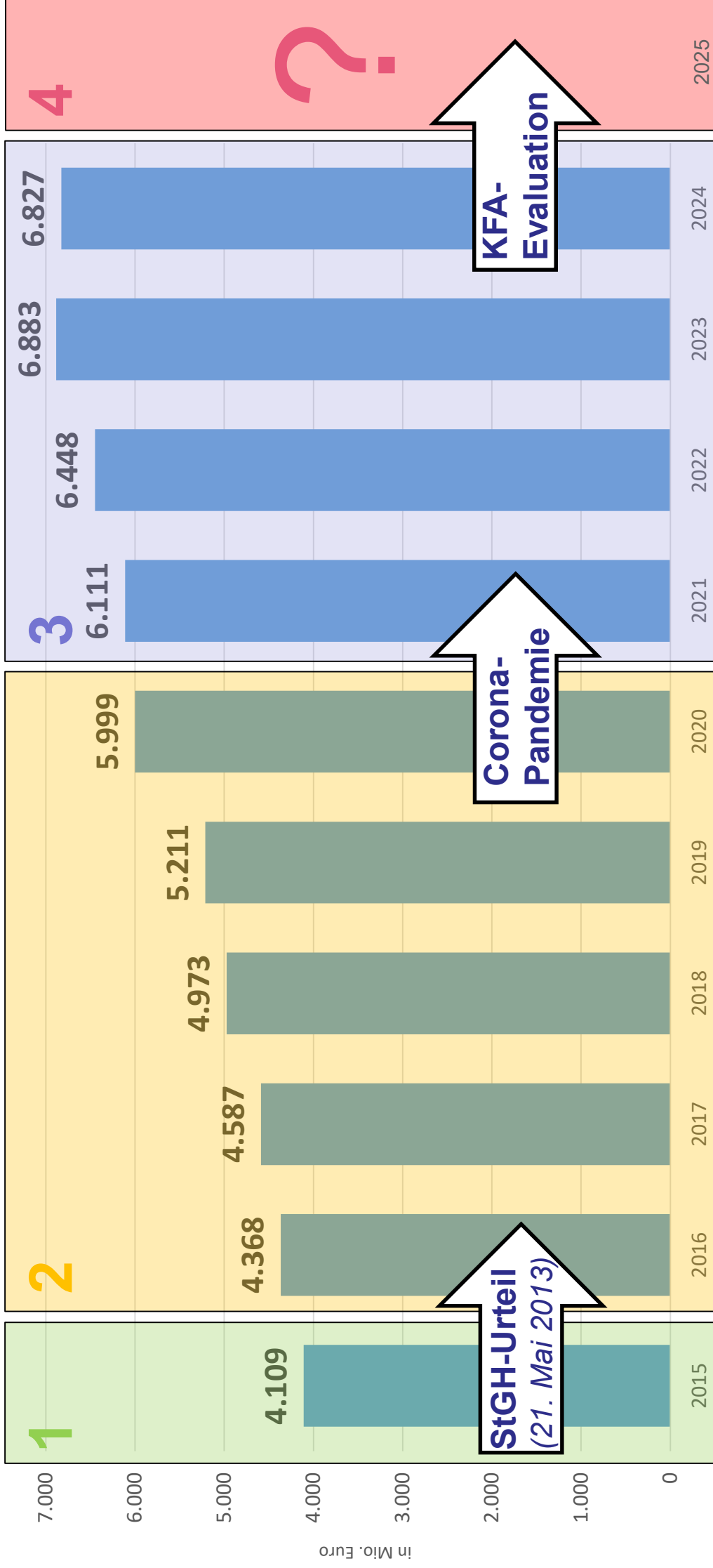


6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick

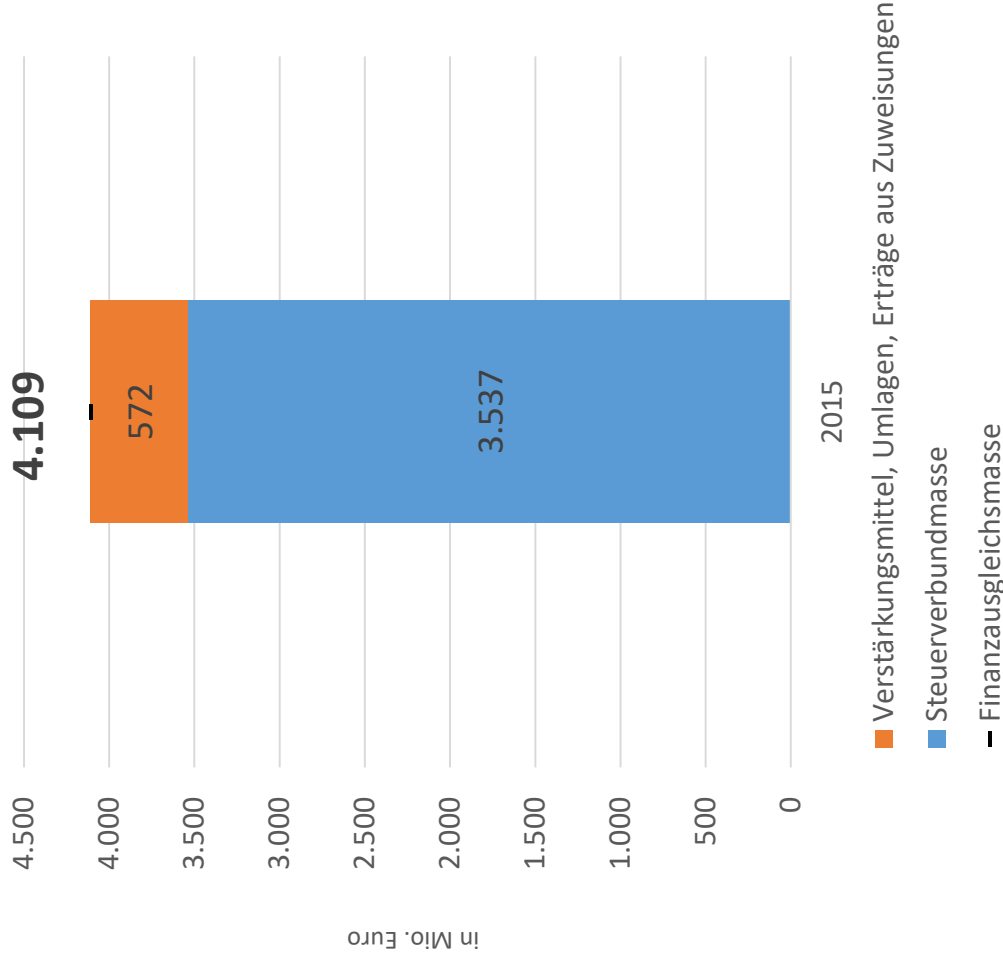
1 = Steuerverbundmodell

2 = Bedarfsmodell

3 = Festbetragsmodell



6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick



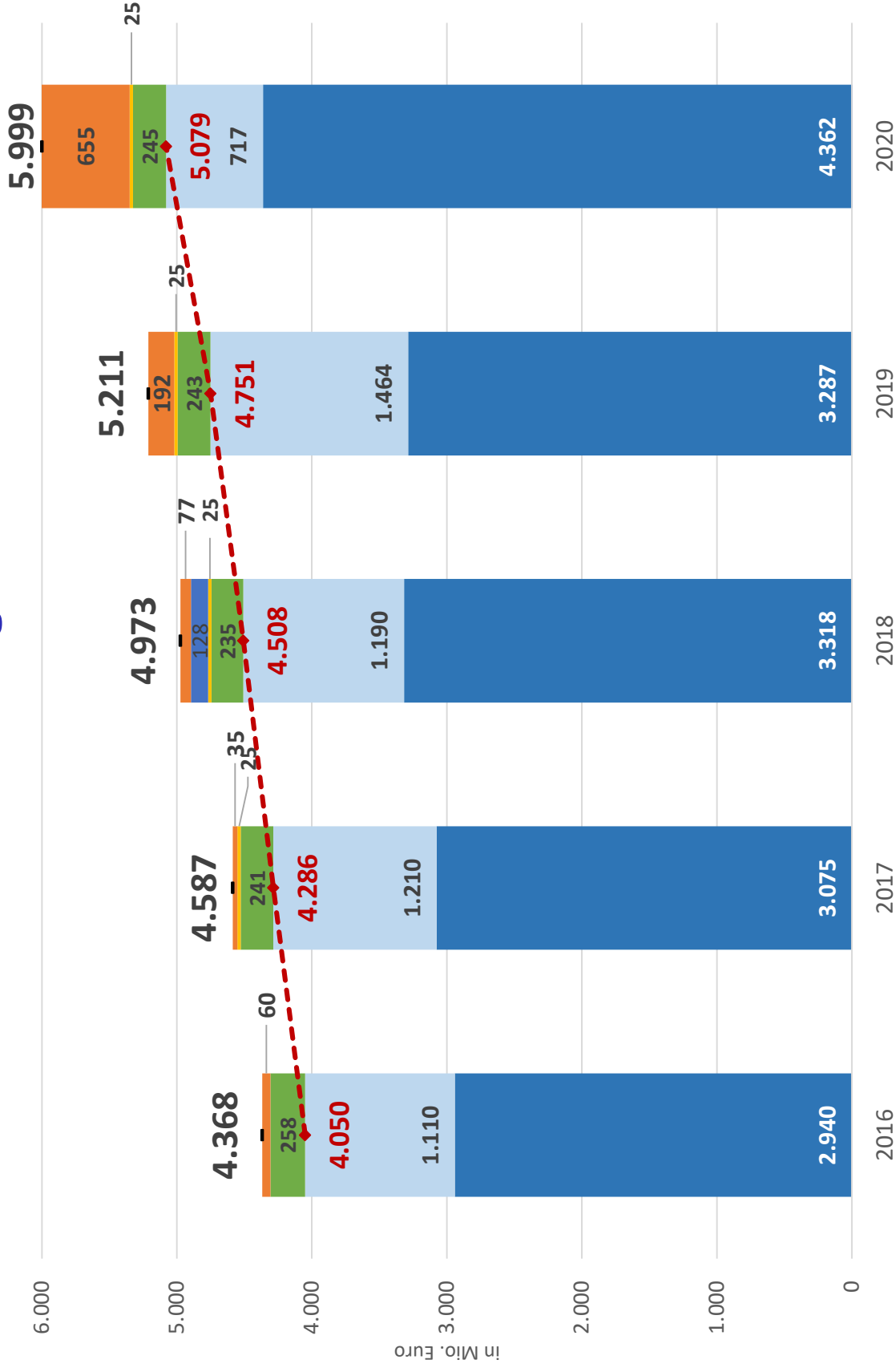
Steuerverbundmodell

Steuerverbundmasse
(23% der Steuerverbundgrundlagen;
zzgl. Spitzabrechnung)
zzgl. Verstärkungsmittel und Umlagen

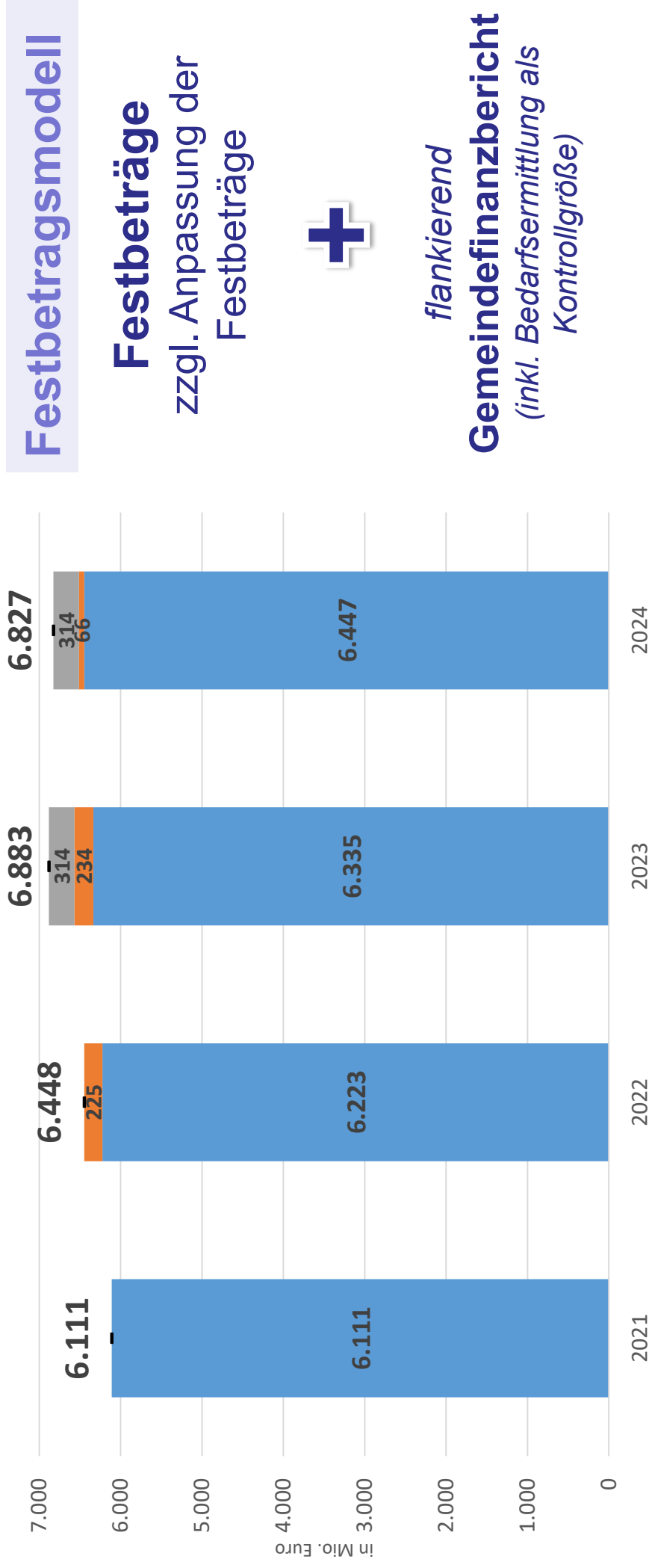


Der Steuerverbund
ist in Hessen im
Jahr **1956** eingeführt
worden.

6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick



6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick



6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick

Kritische Würdigung des Bedarfsmodells



Der „KFA 2016“ ist vom Staatsgerichtshof im Urteil vom 16. Januar 2019 **nicht beanstandet** worden.

ABER:



Im Unterschied zum Verbundquotenmodell und Festbetragsmodell ist das Bedarfsmodell **hochkomplex**.



Das Bedarfsmodell umfasst **zahlreiche Rechenschritte**, die auf der Basis **umfangreicher statistischer Daten** beruhen und zu einem **hohen Verwaltungsaufwand** führen.



Die hohe Komplexität **erschwert die Nachvollziehbarkeit** der Ergebnisse für Dritte.



Die hohe Komplexität **begünstigt Missverständnisse und Fehlinterpretationen** auf allen Ebenen (bei Kommunen, im parlamentarischen Raum, in den Ressorts) und erschwert damit die Kommunikation.



Innerhalb der Berechnung bestehen **erhebliche Interdependenzen**, was mitunter zu schwankenden Teilschlüsselmassen und damit zu einer **Einschränkung der Planungssicherheit** führt.

KFA 2016

Über manche Wege lässt sich ein
Ziel effektiv erreichen,...

Ziel

Start

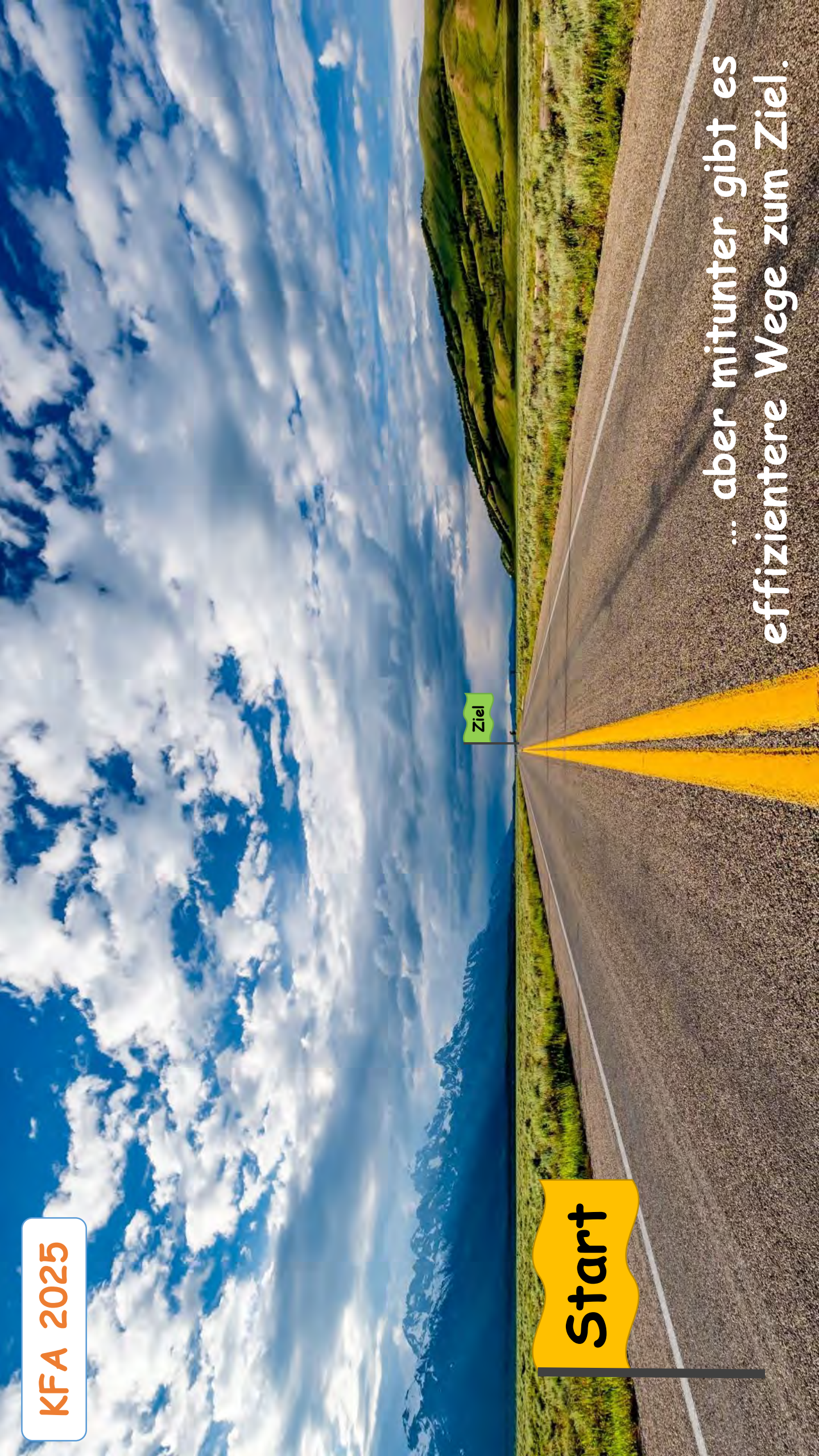


KFA 2025

Start

Ziel

... aber mitunter gibt es
effizientere Wege zum Ziel.



6. Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick

**Wie wollen wir
inhaltlich die Arbeit des
Expertengremiums
(aus)gestalten?**



7. Organisatorisches

- Geschäftsordnung
 - Inhalt
- Geschäftsstelle
 - Kontaktpersonen
 - Aufgaben
- Kommunikation
 - Kontaktdaten
 - E-Mail-Verkehr i.d.R. über Funktionspostfach (KFA-Evaluation@hmdf.hessen.de)
 - Angebot: Datenaustausch über HessenDrive
- Zukünftiger Sitzungsturnus
 - nächster Termin?

8. Verschiedenes

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

2. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums

am 31. März 2023

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation
3. Bericht des Vorsitzenden aus der AG KFA vom 19. Oktober 2022 sowie dem Finanzausschuss des HLT vom 07. Februar 2023
4. Gutachtervergabe
5. Schwimmsportstätten
6. Verschiedenes

1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung form- und fristgerecht am **13.03.2023** per E-Mail
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums
- Abstimmung zur Geschäftsordnung des Expertengremiums

2. Bericht des HmDf zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzungen in 11/2022-03/2023	Schwerpunktt Themen der Arbeitsgruppensitzung KFA
19. Oktober 2022	Bedarfsermittlung (Mindestausstattung / Stabilitätsansatz / Verstetigungsgröße / KFA-Gesamtvolumen / Teilschlüsselmassen)
17. November 2022	Ergänzungsansätze / Ländlicher Raum / LEP / Siedlungsindex / Sozialindex / Einwohnergewichtungen / Gemeindefinanzbericht
30. Januar 2023	Umlagen im Kommunalen Finanzausgleich / Beratungen zur möglichen Modifikation der Solidaritätsumlage, Kreis und Schulumlage, Krankenhausumlage, Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes und der Zinsdienstumlage / Förderung von kommunalen Schwimmsportstätten im des KFA
23. Februar 2023	Sondersitzung Schwimmsportstätten (per Webex)
8. März 2023	Krankenhausumlage (Rechtsgrundlagen und Ermittlung) / Berichterstattung zur Sondersitzung „Schwimmsportstätten“ / Interkommunale Gewerbegebiete

3. Bericht des Vorsitzenden aus der AG KFA vom 19. Oktober 2022 sowie dem Finanzausschuss des HLT vom 07. Februar 2023



Arbeitsgruppe KFA
im Hessischen Finanzministerium
vom 19. Oktober 2022



Finanzausschuss
des Hessischen Landkreistags
vom 07. Februar 2023

4. Gutachtervergabe

Notwendigkeit

- Die finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation wird für zwingend notwendig erachtet. Sie ermöglicht es, Anpassungsmöglichkeiten und -bedarfe frühzeitig zu prüfen und Handlungsempfehlungen in den weiteren Evaluationsprozess einfließen zu lassen.
- Durch eine hohe Objektivität der Ergebnisse wird eine weitere Basis für den Dialog mit den Kommunalen Spitzenverbänden geschaffen.

Bewährtheit

- Die Beauftragung externer Gutachter hat sich in Hessen zur Überprüfung beabsichtigter Änderungen am Kommunalen Finanzausgleichssystem bewährt und zur gerichtsfesten Ausgestaltung der Gesetze beigetragen.
- Die Einbindung der Finanzwissenschaft ist in solchen Fällen auch in anderen Bundesländern üblich.

4. Gutachtervergabe

**Dr.
Michael
Thöne**



**Prof. Dr.
Martin
Junkernheinrich**



**Prof. Dr.
Thomas
Döring**



**Prof. Dr.
Wolfgang
Scherf**



**Prof. Dr.
Thomas
Lenk**



Dezember

Prüfung der
Verfahrens-
voraussetzung
und Einleitung des
Vergabeverfahrens

Januar

Bitte an 5 renommierte
Finanzwissenschaftler
um Abgabe eines
Angebots

Februar

März

Zuschlagserteilung an
Prof. Dr. Thomas Lenk

4. Gutachtervergabe

Angebotsprüfung und Zuschlagserteilung

Herr Prof. Lenk und sein Team weisen eine langjährige Expertise auf. Zudem entspricht das Angebot inhaltlich der Leistungsbeschreibung. Herr Prof. Lenk und sein Team ist damit persönlich und fachlich geeignet, den Auftrag zu bearbeiten. Schließlich liegt der Angebotspreis in Höhe von 199.500,00 Euro (netto) unterhalb der Auftragswertschätzung. Dem wirtschaftlichen Angebot war damit der Zuschlag zu erteilen.

Künftige Einbindung

- Prof. Lenk wird die laufende Evaluation finanzwissenschaftlich begleiten.
- Bislang vorgesehene Arbeitsschwerpunkte:
 1. Ermittlung KFA-Gesamtvolumen und Teilschlüsselmassen
 2. Sonderstatusstädte und Kragenkreise
 3. Kinder als Sonderbedarfstatbestand
 4. Metropolenzuschlag
 5. Berücksichtigung des Siedlungsindex und Sozialindex
- Bei Bedarf können weitere Themen benannt werden.
- Am Ende erfolgt abschließende Gesamtbetrachtung.

5. Schwimmsportstätten

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 16. Januar 2023

Zusammenfassung:

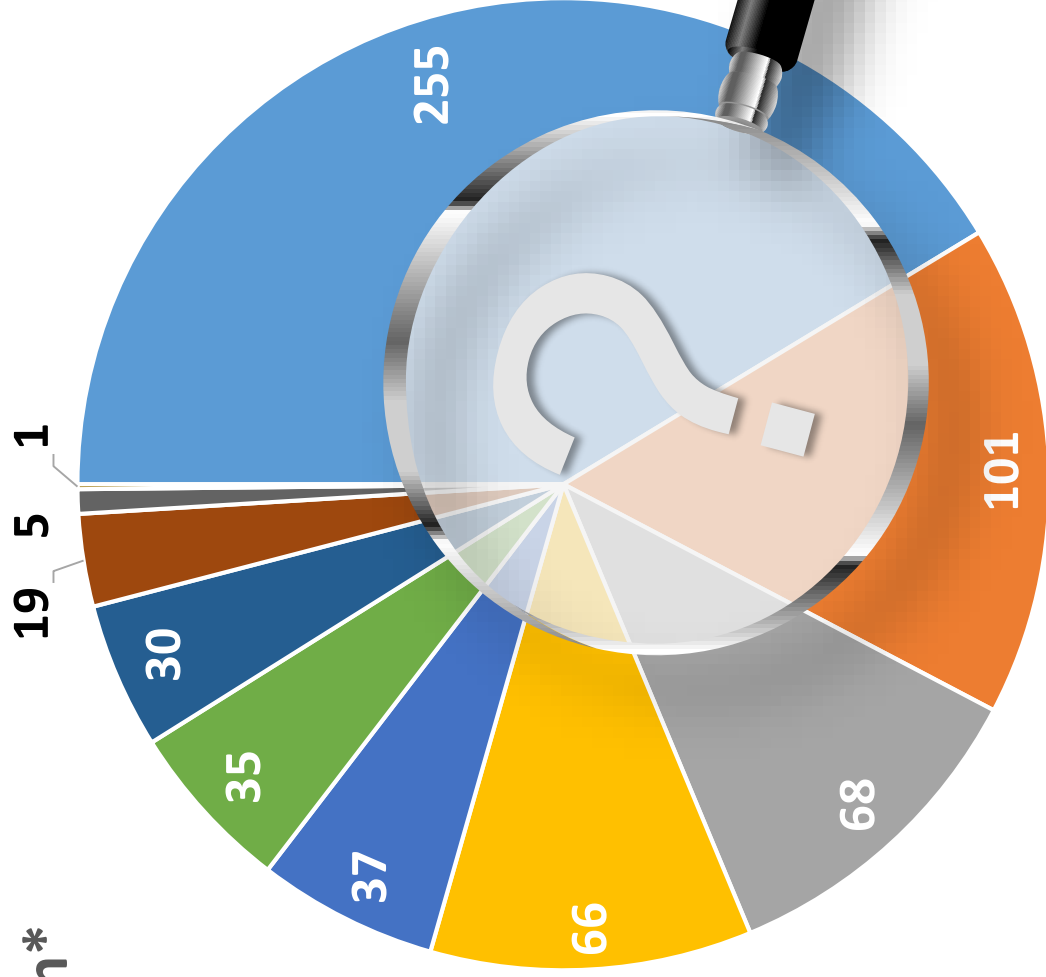
- Nur eine Minderheit der Kommunen unterhält Schwimmsportstätten
- Die Schwimmsportstätten werden intensiv durch vielfältige Bevölkerungskreise genutzt
- Die Einzugsbereiche von Schwimmsportstätten decken sich nicht mit den Verwaltungsgrenzen der Kommunen
- Schwimmsportstätten haben einen hohen Zuschussbedarf
- Eine Mitfinanzierung durch den jeweiligen Landkreis - etwa für das Schulschwimmen - erfasst nur einen Teil der Defizite

→ **Die Verbandsgremien des HSGB sprechen sich einstimmig für eine Mitfinanzierung der finanziellen Lasten durch eine besondere Finanzzuweisung aus. Es wird auf eine gesetzliche Regelung im Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein verwiesen**

5. Schwimmsportstätten

Bäder in Hessen* (insg. 617)

- Freibad
- Hallenbad
- Naturbad
- Hotelbad
- Klinikbad
- Schulbad
- Kombibad
- Freizeitbad
- sonstiges Bad
- Cabriobad



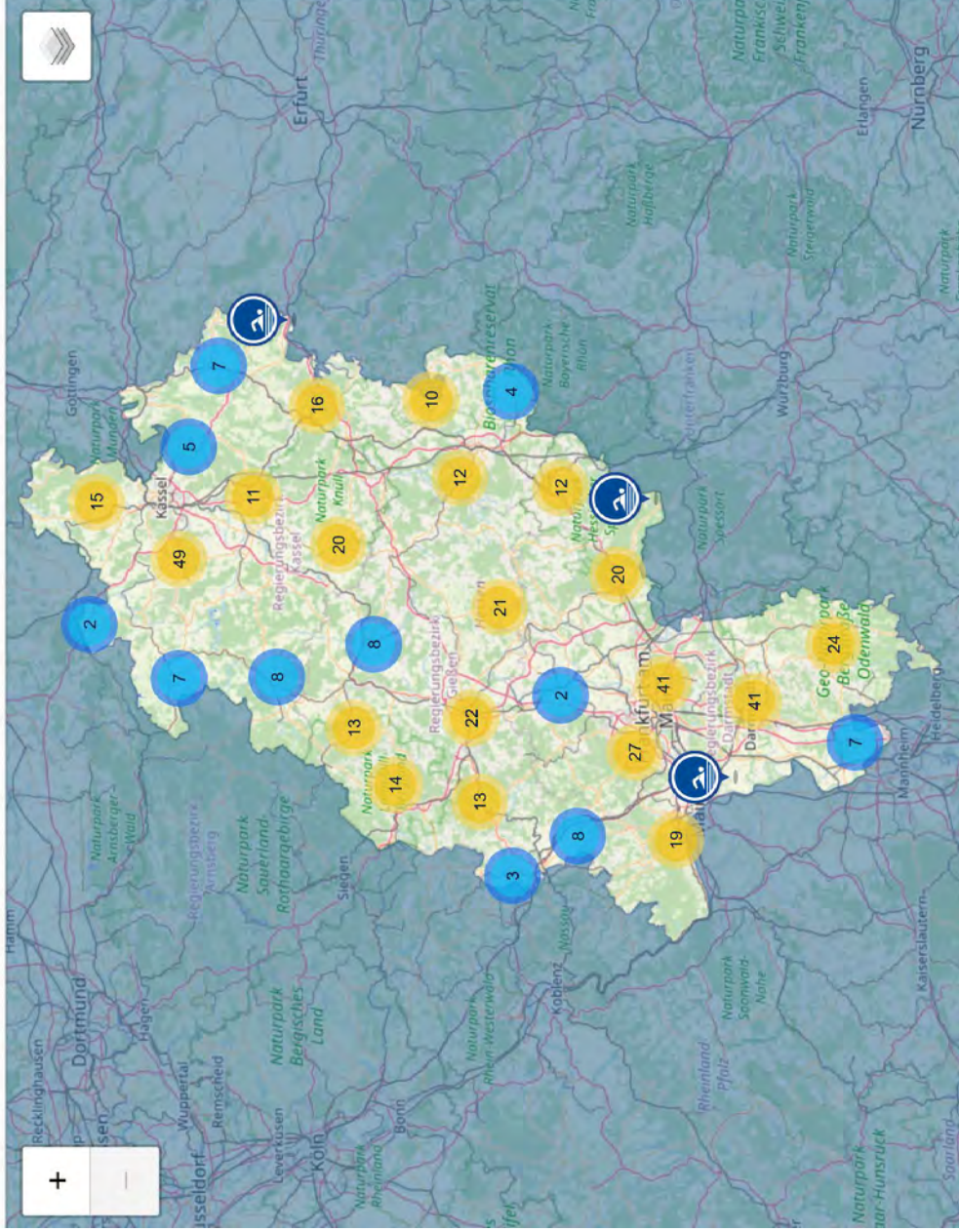
Sportstättendatenbank

HMdIS

- 441 Schwimmbäder gelistet
- Vermutlich kann in diesen Bädern auch Schwimmsport ausgeübt werden.

Welche Bäder werden für den Schulsport genutzt?

5. Schwimmsportstätten



KARTE NEWS SERVICE

SUCHBEGRIFF
Sportart, Name, Sportsstätte etc. suchen

ORT
PLZ / Ort

5 UMKREIS IN KM

Schwimmsport Schwimmsportstätte

SUCHERGEBNISSE 464

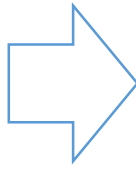
Aeskulap Therme
Rheingauer Str. , 65301 Schlangenbad
SCHWIMMSPORTSTÄTTE

Alexanderbad
Wiesenweg , 64711 Erbach
SCHWIMMSPORTSTÄTTE

5. Schwimmsportstätten

Flächenländervergleich:

Berücksichtigung von Schwimmsportstätten im KFA	JA ✓	NEIN ✗
	1	12

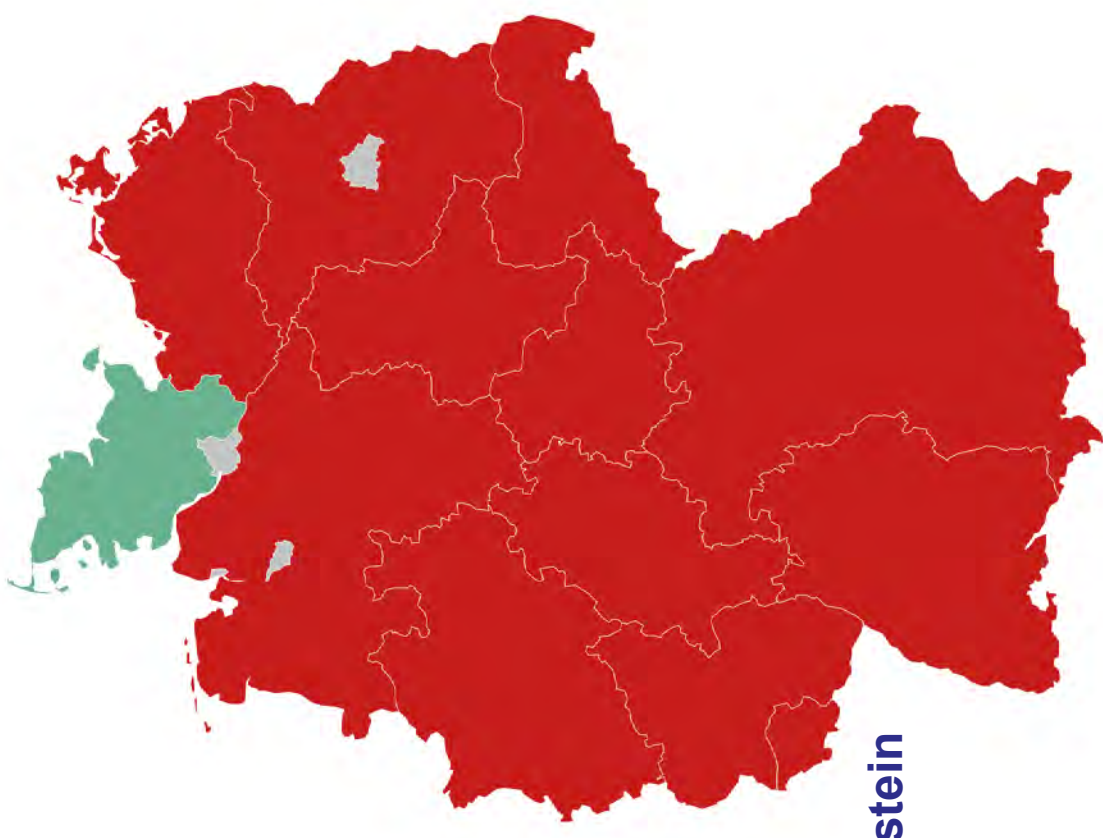


Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

§ 24 Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten

→ 7,5 Mio. Euro

→ Für Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die Träger einer kommunalen Schwimmsportstätte in Form eines Hallenbades, Lehrschwimmbeckens oder Freibades sind, in der Schwimmunterricht angeboten wird



5. Schwimmsportstätten

Grundsätzliches zum KFA:

- Von der Schlüsselmasse profitieren insbesondere Kommunen mit geringer Steuerkraft
- Die Verteilung der Schlüsselmasse berücksichtigt höhere Aufgabenintensität (durch Höhergewichtung der Einwohner)
- Eine Erhöhung der Besonderen Finanzzuweisungen mindert die Schlüsselmasse







Offene Fragen (Auswahl):

- Warum sollten Bäder im KFA berücksichtigt werden (in Abgrenzung zu anderen öffentlichen Einrichtungen mit ggf. überörtlicher Bedeutung)?
- Welche Bäder sollten berücksichtigt werden?
- Anhand welcher Kriterien/Daten sollten Mittel verteilt werden? Liegen diese Daten vor oder bedarf es einer neuen Datenerhebung?
- Wie hoch müssten die individuellen Beträge (aus dem KFA) ausfallen (auch im Sinne eines angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses)?
- Welcher Gesamtbetrag (aus dem KFA) wäre erforderlich?



5. Schwimmsportstätten

- Sondersitzung als Webex-Meeting am 23. Februar 2023
- Teilnehmer:

	Hessischer Städte- und Gemeindebund
	Hessischer Städtetag
	Hessischer Landkreistag
	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport <i>Abteilung IV Kommunale Angelegenheiten</i> <i>Abteilung VI Sport</i>
	Hessisches Ministerium der Finanzen
	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

5. Schwimmsportstätten

Informationen aus Schleswig-Holstein

- Einbringung über Landespolitik
- Förderung von Schwimmenterricht / Schwimmsport
- Rd. 175 Schwimmsportstätten berücksichtigt
- Zuweisungen sollen Betriebskosten abmildern
- Zuweisungsbeträge zwischen 20.000 und 150.000 Euro
- Gesamtbetrag (7,5 Mio. Euro) nicht aus Bedarf abgeleitet
- Keinen Informationen über Zuschussbedarfe durch Schwimmbäder
- Keine Informationen über Wirksamkeit
- Zuweisungen auch für steuerstarke Kommunen

Für weiterführende Erörterung:

Welche Informationen benötigen wir noch?

Wie erhalten wir diese?

Informationen aus Hessen

- Zuweisung sollte „kein Tropfen auf dem heißen Stein“ sein
- Unklar ist, welcher Zuschussbedarf durch Schwimmsportstätten entsteht
- Umfangreiches Datenmaterial in Sportstättendatenbank des HMdIS (Daten zu 380 Kommunen eingepflegt)
- Datenabfrage unter den Kommunen über KSpV grds. möglich
- Welches Ziel wird verfolgt?
- Auch die Wirksamkeit sollte berücksichtigt werden
- Ziel nicht aus den Augen verlieren, KFA nicht weiter zu verkomplizieren

6. Verschiedenes

Datum	Sitzung des unabhängigen Expertengremiums
31.03.2023 10:00-12:00 Uhr	2. Sitzung
30.06.2023 11:00-13:00 Uhr	<i>Möglicher Termin 3. Sitzung</i>
06.07.2023 14:00-17:00 Uhr	<i>Möglicher Termin 3. Sitzung</i>
10.07.2023 11:00-15:00 Uhr	<i>Möglicher Termin 3. Sitzung</i>
13.10.2023 10:00-12:00 Uhr	4. Sitzung

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

3. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums

am 6. Juli 2023

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation
3. Vorstellung des Gutachterteams
4. Zeitplanung der KFA-Evaluation
5. Verschiedenes

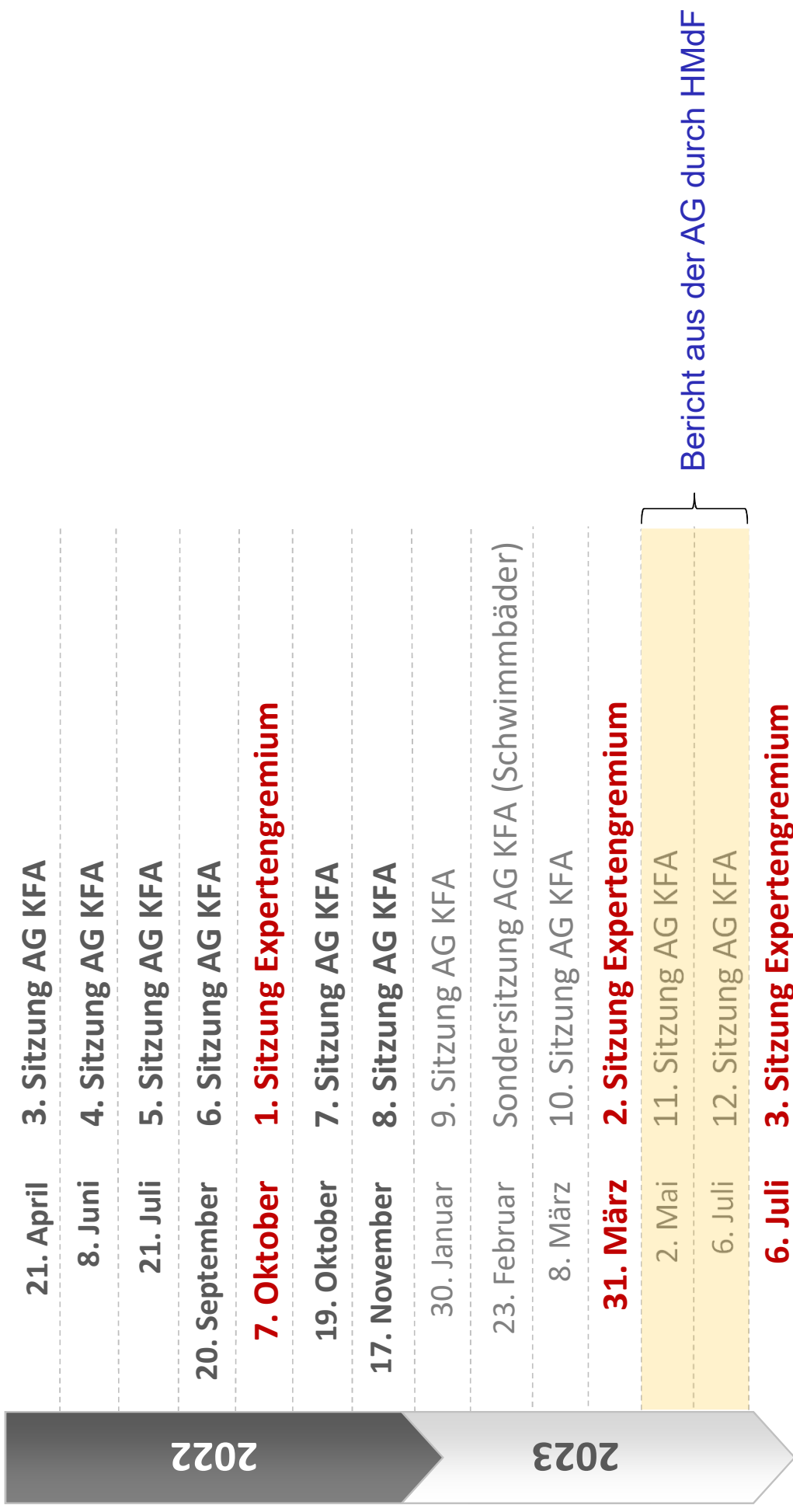
1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung form- und fristgerecht am **21. Juni 2023** per E-Mail
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

2022	2023
21. April	3. Sitzung AG KFA
8. Juni	4. Sitzung AG KFA
21. Juli	5. Sitzung AG KFA
20. September	6. Sitzung AG KFA
7. Oktober	1. Sitzung Expertengremium
19. Oktober	7. Sitzung AG KFA
17. November	8. Sitzung AG KFA
30. Januar	9. Sitzung AG KFA
23. Februar	Sondersitzung AG KFA (Schwimmbäder)
8. März	10. Sitzung AG KFA
31. März	2. Sitzung Expertengremium
2. Mai	11. Sitzung AG KFA
6. Juli	12. Sitzung AG KFA
6. Juli	3. Sitzung Expertengremium

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation



2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzungen	Agenda der Arbeitsgruppensitzungen
2. Mai 2023	<ul style="list-style-type: none">▪ Vorstellung des Gutachterteams▪ Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte▪ Nivellierungshebesätze▪ Gemeindefinanzbericht
6. Juli 2023	<ul style="list-style-type: none">▪ Besondere Finanzaufweisungen▪ Investitionsaufweisungen▪ Finanzaufweisung LWV▪ Zeitplanung Evaluation

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

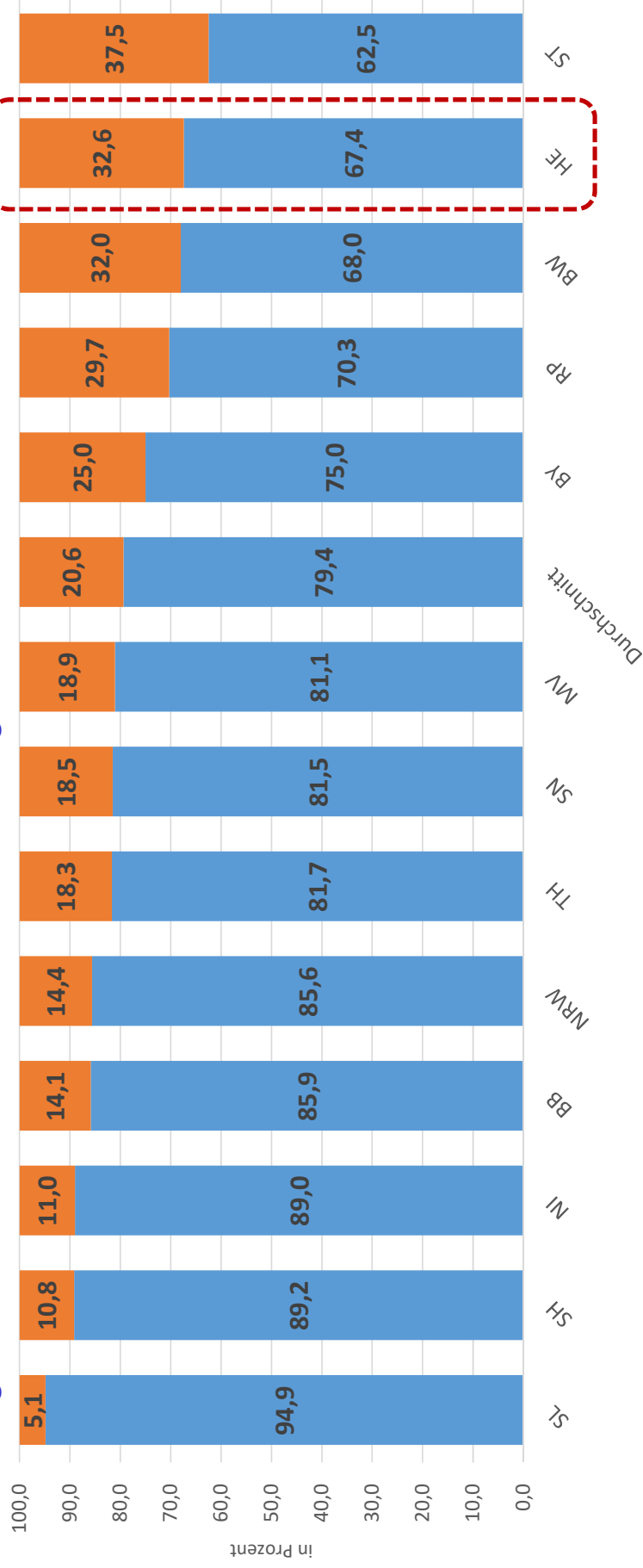
AG-Sitzung vom 2. Mai 2023 (Präsentation siehe E-Mail-Versand)

- Vorstellung des Gutachterteams
 - siehe heutige Sitzung TOP 3
- Ermäßigungssatz Sonderstatusstädte
 - tangiert alle drei kommunalen Gruppen / streitbefangener Sachverhalt
 - zusätzliches Problem siehe „BioNTech-Effekt“ im LK Marburg-Biedenkopf
 - gutachterliche Untersuchung mit Lösungsansätzen
- Nivellierungshebesätze
 - Anpassungen in angemessenen Abständen (zuletzt KFA-Reform 2016)
 - Berücksichtigung der Grundsteuerreform (frühestens 2. Jahreshälfte 2024)
 - gutachterliche Begleitung
- Gemeindefinanzbericht
 - Erörterung von Optimierungsvorschlägen

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung vom 6. Juli 2023 (Präsentation siehe Tischvorlage)

Aufteilung der FAG-Masse 2023 im Ländervergleich



■ allgemeine Zuweisungen

■ zweckgebundene Zuweisungen

Quelle: Länderumfrage durch das Finanzministerium Rheinland-Pfalz

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

- Bislang keine Festlegungen durch das HMdF → gezieltes Offenhalten des objektiven, fachlichen Erfahrungs- und Gedankenaustauschs in der AG KFA
- Infolgedessen (bislang) kaum divergierende Auffassungen zu einzelnen Themen

„Diskussionsintensivere“ Themen	Divergierende Auffassungen
Auswirkung auf den KFA bei Einbeziehung doppischer Statistik	Ermittelte angemessene Finanzausstattung zu niedrig (geeinte Meinung der KSpV)
Pflichtaufgaben: Turnus Katalog und Klassifikation	Gemeindefinanzbericht jährlich (geeinte Meinung der KSpV)
Deckelung Kreisumlagehebesätze oder anderweitige Aufkommensbegrenzung	Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA (geeinte Meinung der KSpV)
Auskömmlichkeit im Bereich der investiven Krankenhausförderung	Förderung kommunaler Schwimmsportstätten im KFA (unterschiedliche Auffassungen unter den KSpV)

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation



Presseinformation vom 23. Juni 2023

Erwartungen und Forderungen der hessischen Kommunalen Spitzenverbände vor der Landtagswahl

Kommunale Selbstverwaltung stärken – Erwartungen und Forderungen der hessischen Kommunalen Spitzenverbände vor der Landtagswahl

Die hessischen Kommunalen Spitzenverbände, Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag und Hessischer Städte- und Gemeindebund, legen vor der Landtagswahl im Oktober 2023 ihre Erwartungen und Forderungen als Vertreter aller hessischen Kommunen an den Hessischen Landtag und die Hessische Landesregierung für die 21. Wahlperiode 2024 bis 2029 vor (**Anlage**).

Oberbürgermeister Dr. Heiko Wingenfied, Präsident des Hessischen Städtetages: „Mit unseren konkreten Vorschlägen wollen wir deutlich machen, dass die Städte, Landkreise und Gemeinden bereitstehen, die notwendigen Aufgaben anzupacken. Wir haben aber in allen Politikfeldern klare Vorstellungen, welche Handlungsfelder auf das Land zukommen. Das Leben der Menschen spielt sich in den Kommunen ab. Hier wohnen, arbeiten, spielen, bilden, betätigen und begegnen sie sich. Deshalb muss die örtliche Ebene besonders gestärkt sein – finanziell, personell, planerisch – und nicht belastet werden. Der Blick auf das Machbare muss gestärkt werden. Dies wollen wir an besonderen Beispielen deutlich machen.“

„Daneben bedarf es einer Vereinfachung des kommunalen Finanzausgleichs.“

3. Vorstellung des Gutachterteams



Prof. Dr. Thomas Lenk

Institutsdirektor des Instituts für
Öffentliche Finanzen und Public
Management der Universität
Leipzig

Inhaber der Professur
Finanzwissenschaft der
Universität Leipzig



Dr. Mario Hesse

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für Öffentliche Finanzen
und Public Management der
Universität Leipzig

Stellv. Geschäftsführer des
Kompetenzzentrums für
kommunale Infrastruktur Sachsen
(KOMKIS)



Dr. Tim Starke

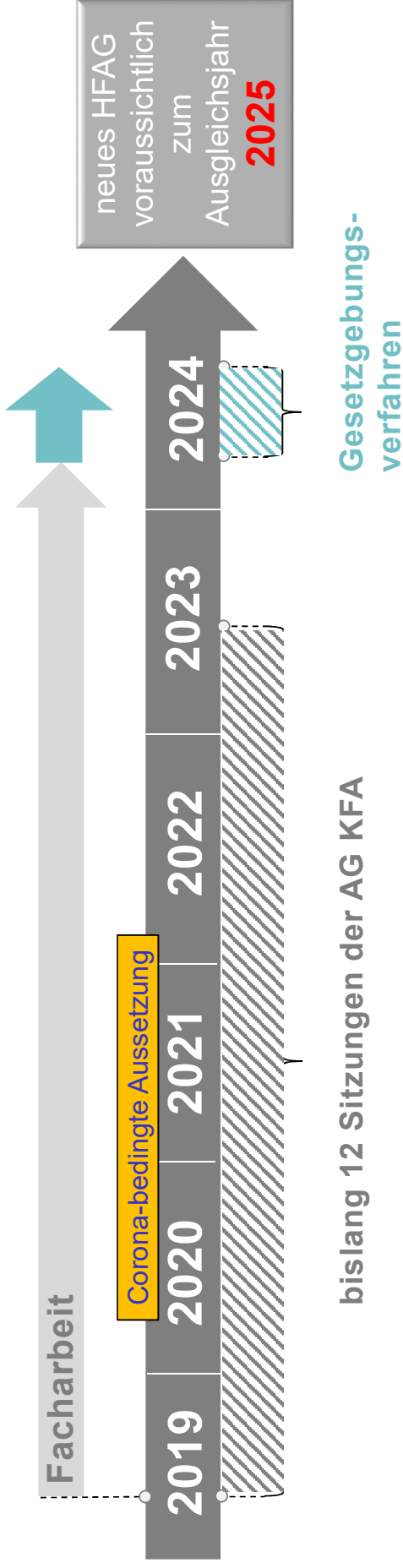
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für Öffentliche Finanzen
und Public Management der
Universität Leipzig

3. Vorstellung des Gutachterteams

- Begleitung der Evaluation durch gutachterliche Befassung mit ausgewählten Sachverhalten
- bislang vorgesehene Arbeitsschwerpunkte:
 1. Ermittlung KFA-Gesamtvolumen und Teilschlüsselmassen
 2. Sonderstatusstädte und Kragenkreise
 3. Kinder als Sonderbedarfstatbestand
 4. Metropolenzuschlag
 5. Berücksichtigung des Siedlungsindex und Sozialindex
- bereits angestoßene Arbeitsaufträge:
 1. Sonderstatusstädte und Kragenkreise
 2. Nivellierungshebesätze

4. Zeitplanung KFA-Evaluation

Bisheriger Stand zur Zeitplanung



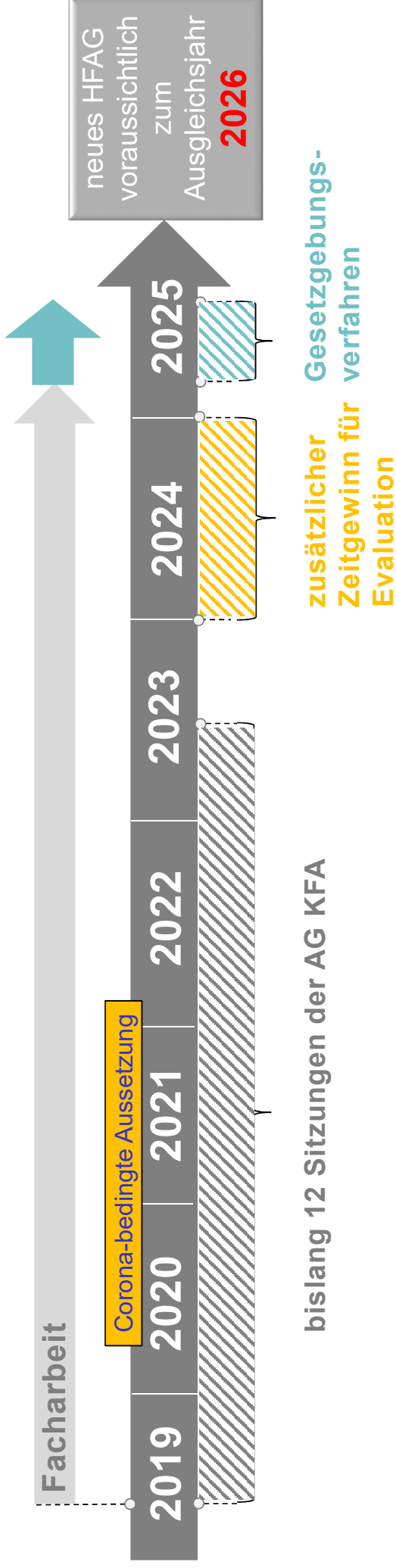
4. Zeitplanung KFA-Evaluation

Neubewertung des Sachstands zur Zeitplanung

1. Landtagswahl am 8. Oktober 2023
 - voraussichtliche Konstituierung des neuen Landtags im Januar 2024
2. Grundsteuerreform
 - ggf. Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA erforderlich
 - frühestens 2. Jahreshälfte 2024
3. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 - wird seitens der Stadt angestrebt zum 1. Januar 2026
4. KFA-Gutachter
 - Beginn ab April 2023

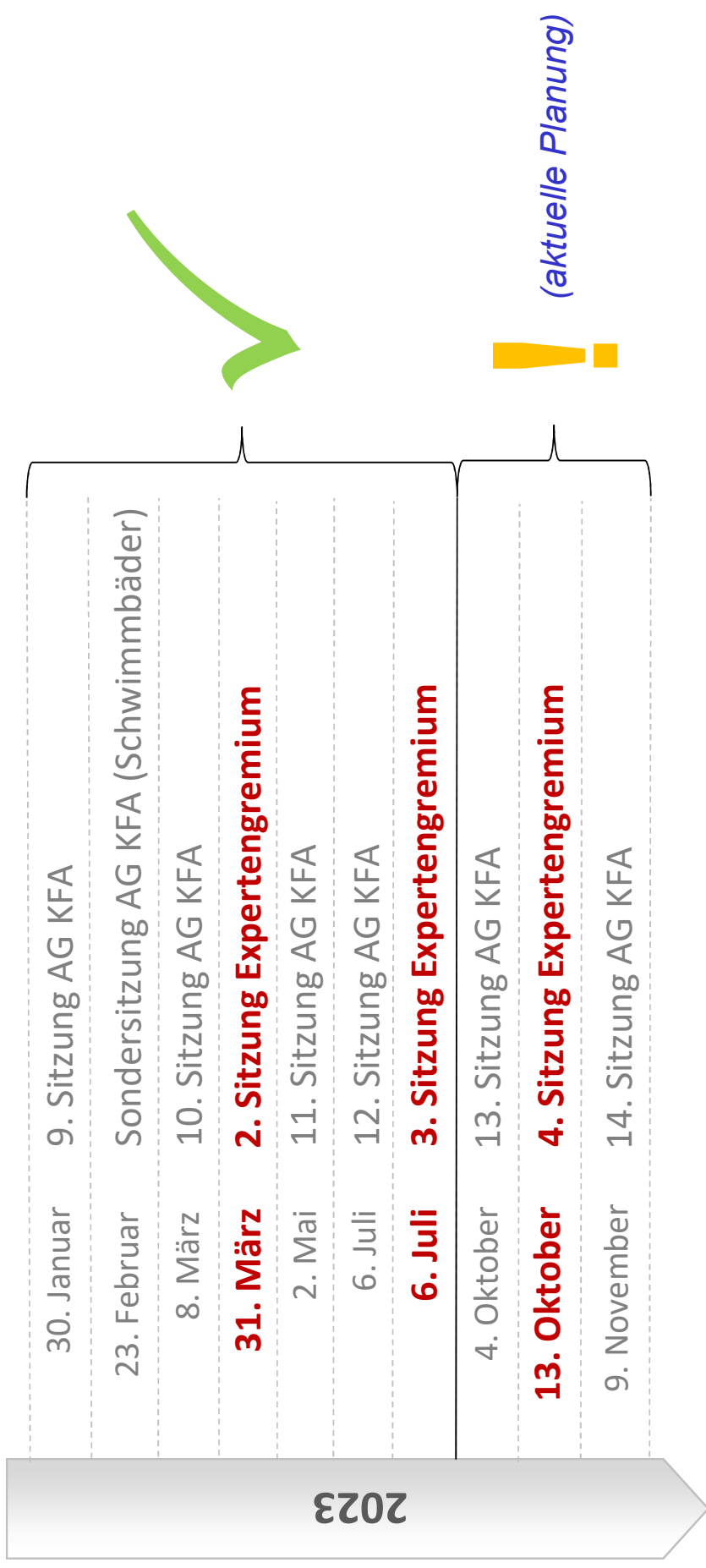
4. Zeitplanung KFA-Evaluation

Vorschlag zur Anpassung der Zeitplanung



5. Verschiedenes

Terminplanung



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

4. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums

am 16. November 2023

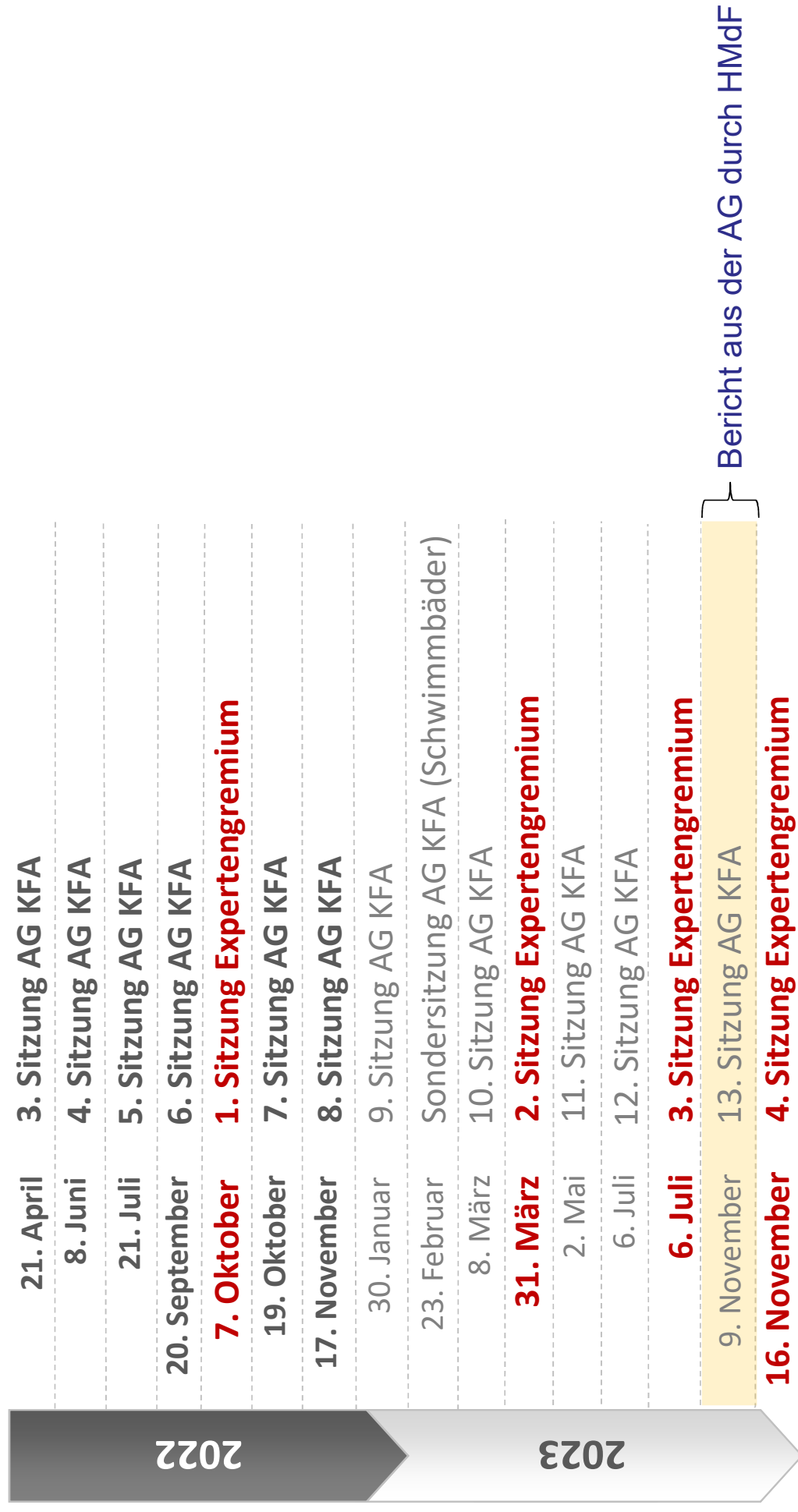
Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation
3. Zeitplanung der KFA-Evaluation
4. Verschiedenes



1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung form- und fristgerecht am **6. November 2023** per E-Mail
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums

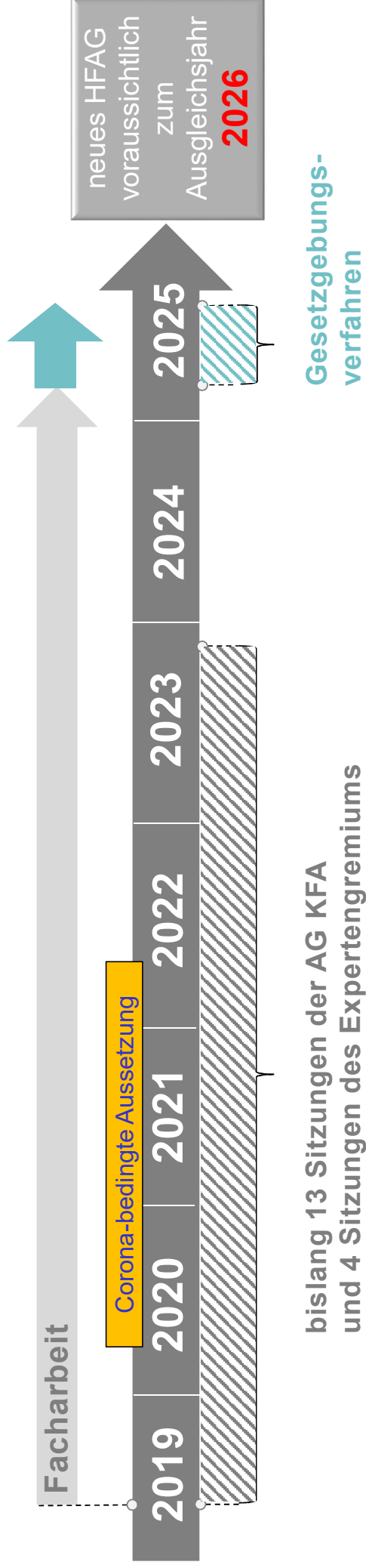
2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation



2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
9. November 2023	<ol style="list-style-type: none">1. Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte2. Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser3. Landesausgleichsstock4. Gebiets- und Aufgabenveränderungen5. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)6. Übergangsregelungen7. Evaluationszyklen8. Verwaltungsverfahren9. Kurzbericht der Gutachter<ul style="list-style-type: none">▪ Nivellierungshebesätze▪ Bedarfsfaktor „Kinder“ im FAG▪ Sonderstatusstädte / Kragenkreise	 <p>Evaulierung des Kommunalen Finanzausgleichs 13. Sitzung der Arbeitsgruppe am 9. November 2023</p>  <p>Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen Wissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen Prof. Dr. Thomas Luck Dr. Ingrid Heine Dr. Tim Zinke</p>
	10. Verschiedenes (weitere Themen, Gemeindefinanzbericht, Zeitplanung)	

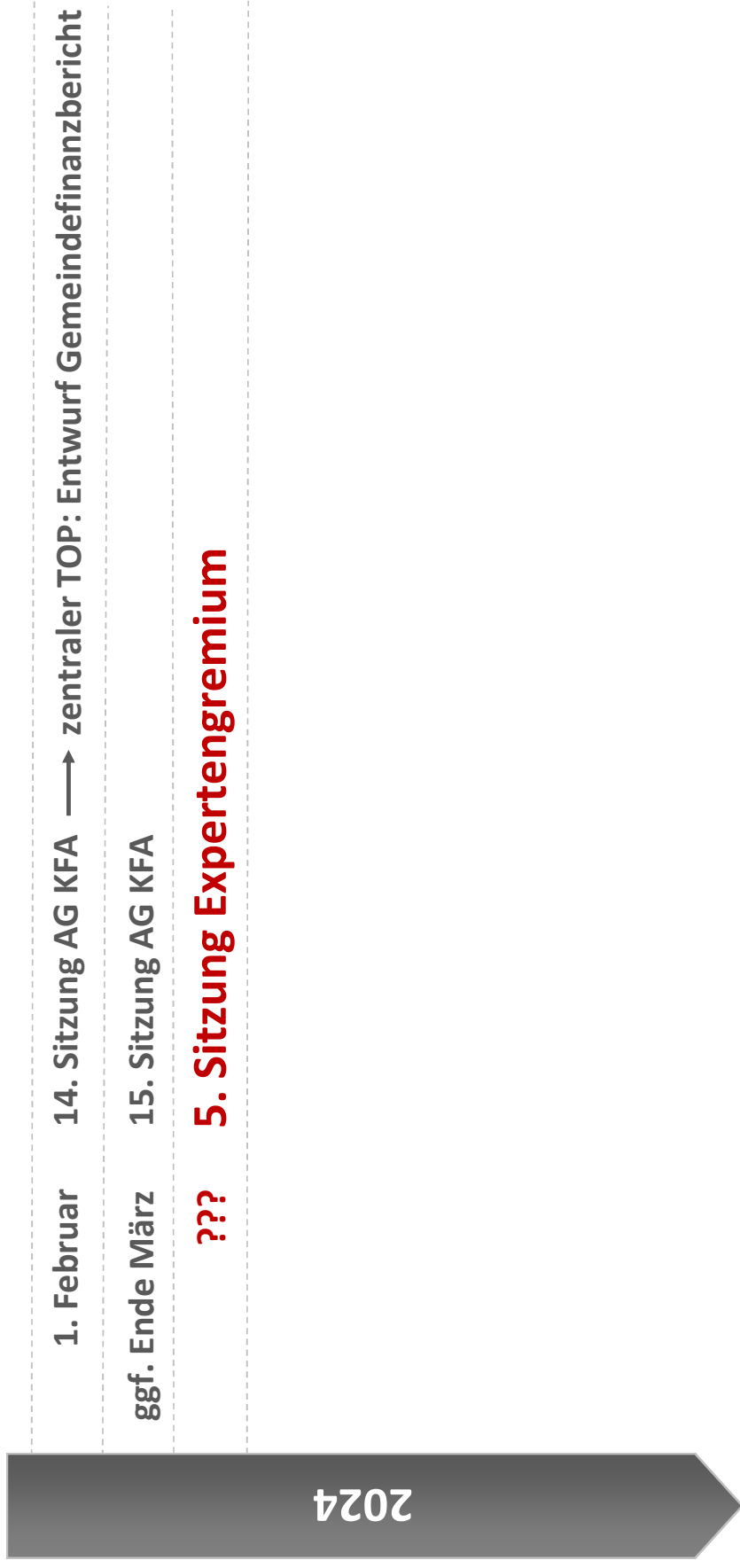
3. Zeitplanung KFA-Evaluation



Wie stellen wir uns den weiteren Verlauf der Evaluation vor?

4. Verschiedenes

Terminplanung



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

5. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums

am 19. März 2024

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
3. Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA
4. Zeitplanung der KFA-Evaluation
5. Verschiedenes

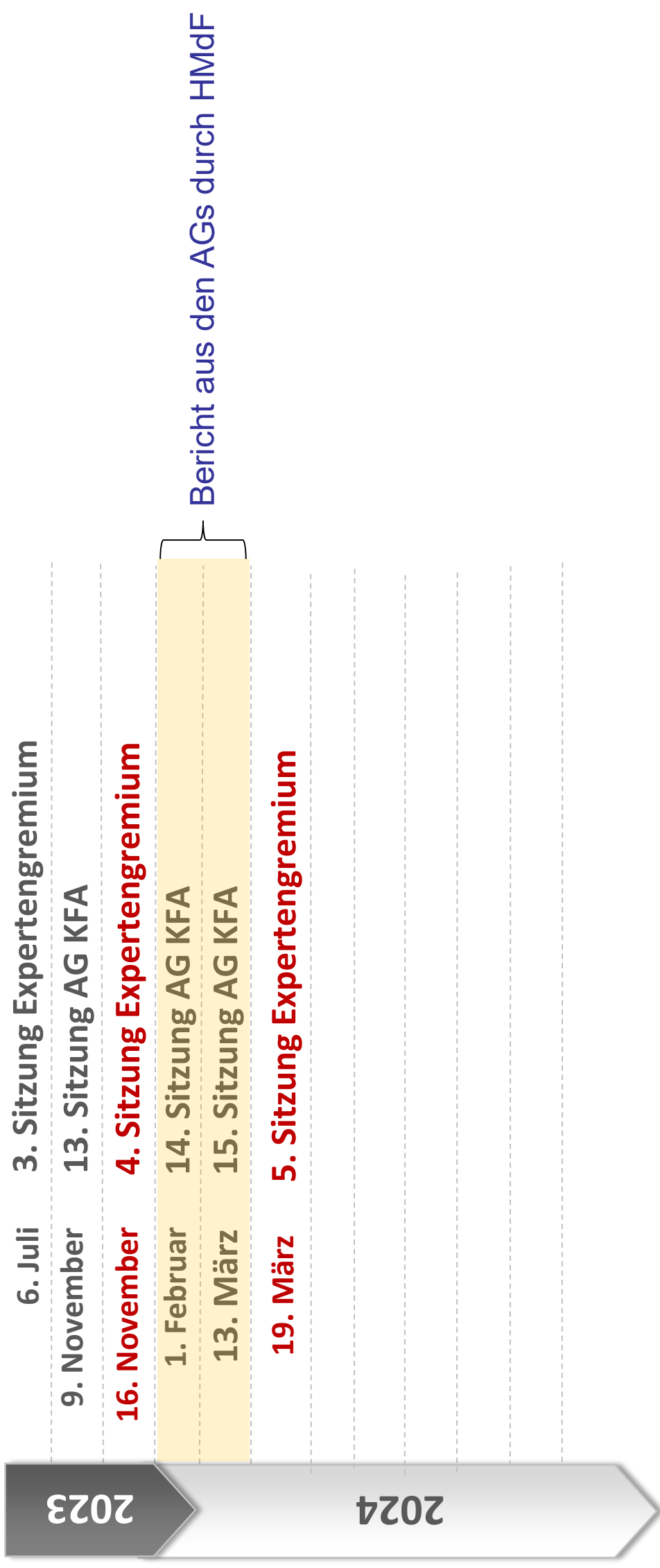
1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung form- und fristgerecht am **22. Februar 2024** per E-Mail
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums



Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation**
3. Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA
4. Zeitplanung der KFA-Evaluation
5. Verschiedenes

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation



2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
1. Februar 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Funktion des Gemeindefinanzberichts2. Kommunalen Finanzausgleich3. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen4. Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen5. Voraussichtliche Entwicklung der Steuereinnahmen6. Aufsichtliche Bewertung der Haushaltslage der Kommunen7. Verschiedenes	 

2. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
13. März 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Arbeits- und Zeitplan2. Vorschläge der Fachebene des HMdF zur Neukonzeption des KFA3. Verschiedenes	  Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs 15. Sitzung der Arbeitsgruppe am 13. März 2024 LMR Patrick Kraußlich

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
3. **Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA**
4. Zeitplanung der KFA-Evaluation
5. Verschiedenes

Agenda

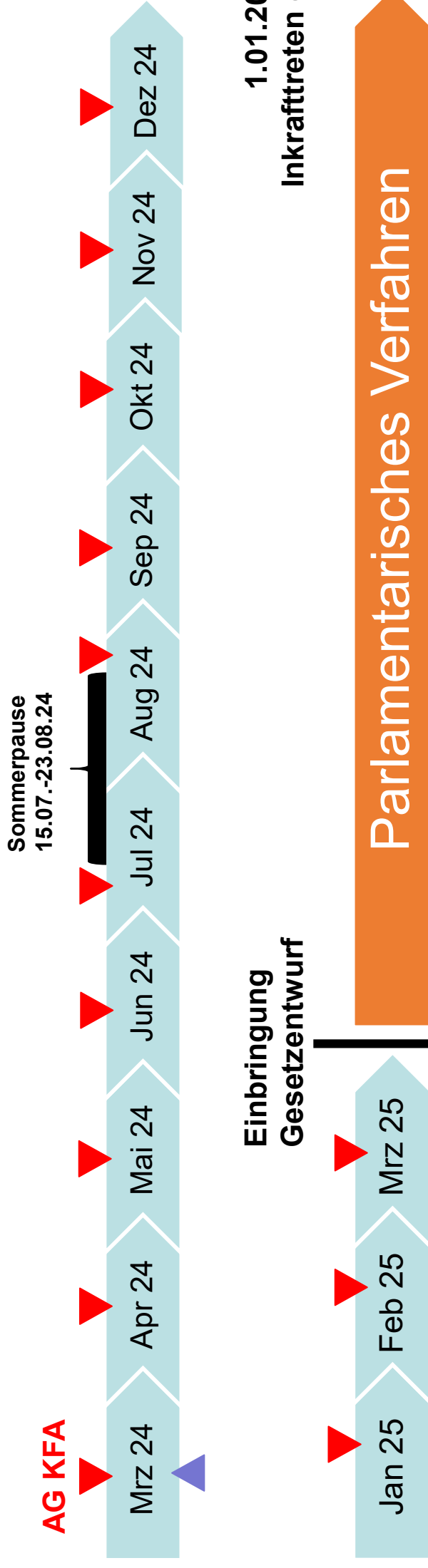
1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
3. Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA
4. **Zeitplanung der KFA-Evaluation**
5. Verschiedenes

4. Zeitplanung der KFA-Evaluation

Sitzungstermine

Vorschläge

1. Sitzungen der AG KFA: alle 4-6 Wochen (Idee: einheitlicher Wochentag)
2. Sitzungen des Expertengremiums: Termine sind noch festzulegen



- 1. Lesung im Hessischen Landtag und Ausschussüberweisung
- Sitzung HHA + Anhörung
- 2. und ggf. 3. Lesung im Hessischen Landtag
- Sitzungen des HHA und ggf. weitere Anhörungen
- Beschluss
- Verkündung im GVBI

4. Zeitplanung der KFA-Evaluation

- Detaillierter Vorschlag:
 - **Bestätigung der Termine durch Teilnehmer der AG KFA steht noch aus**
- Konkrete Termine für das Expertengremium?

Monat	Sitzungen der AG KFA sowie Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024 19.03.2024
April 2024	16. Sitzung AG KFA	17.04.2024
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024
Juni 2024	18. Sitzung AG KFA	13.06.2024
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024
September 2024	21. Sitzung AG KFA	26.09.2024
Oktober 2024	22. Sitzung AG KFA	24.10.2024
November 2024	23. Sitzung AG KFA	21.11.2024
Dezember 2024	24. Sitzung AG KFA	19.12.2024
Januar 2025	25. Sitzung AG KFA	23.01.2025
Februar 2025	26. Sitzung AG KFA	27.02.2025
März 2025	27. Sitzung AG KFA	27.03.2025

4. Zeitplanung der KFA-Evaluation Gutachterliche Begleitung

Zeitplan KFA Hessen 2023/2024	2024												2025		
	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	
Projektbegleitung															
Modul 1 - vertikale Verteilung															
Modul 2 - horizontale Verteilung															
Modul 2a: Sonderstatusstädte/ Kragenkreise															
Modul 2b: Kinder als Sonderbedarf im KFA															
Modul 2c: Metropolenzuschlag nach §25 Abs. 2 HFAG															
Modul 2d: Berücksichtigung des Siedlungsindex und Sozialindex im KFA															
Modul 2e: Ermittlung der Finanzausgleichsmasse/ Teilschlüsselmassen															
Modul 2f: Weitere Einzelgutachten															
Nivellierungshebesätze															
Ausgleichsquote															
Mindestausstattung und Abundanzumlage															
Modul 2g: Abschließende Gesamtbetrachtung															

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
3. Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA
4. Zeitplanung der KFA-Evaluation
5. **Verschiedenes**

5. Verschiedenes

Arbeitsauftrag aus der 4. Sitzung des Expertengremiums:

TOP 2

1. Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte

„Einmütig empfiehlt das Gremium jedenfalls eine Vereinfachung des Verteilverfahrens (Pauschalen, schon vorhandene Parameter?). Hierzu bittet das Gremium um einen Vorschlag. Darüber hinaus wurde dem Gremium noch ein Ländervergleich sowie eine Übersicht der endgültigen Zuweisungen für die hessischen Heilkurorte zugesagt.“

- Übersicht der endgültigen Zuweisungen 2016 bis 2023 und
- Ergebnis der Länderumfrage wird an die Mitglieder des Expertengremiums versendet.
- Verfahrensvereinfachung durch Nutzung von Daten des HSL befindet sich in Prüfung.

5. Verschiedenes

Terminplanung

- Terminierung der kommenden Sitzungen

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

6. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation

am 26. Juni 2024

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden
3. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
4. Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)
5. Verschiedenes

1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung form- und fristgerecht am **12. Juni 2024** per E-Mail
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden**
3. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
4. Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)
5. Verschiedenes

2. Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden

Die Kommunalen Spitzenverbände hatten um ein Gespräch mit dem Expertengremium gebeten, dem in der letzten Sitzung des Expertengremiums zugestimmt wurde.




Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden
3. **Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation**
4. Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)
5. Verschiedenes

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

Monat	Sitzungstermine AG KFA/ Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024, 10- 12 Uhr 19.03.2024, 14- 16 Uhr
April 2024	16. Sitzung AG KFA	24.04.2024, 10- 12 Uhr
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024, 10- 12 Uhr
Juni 2024	6. Sitzung Expertengremium 18. Sitzung AG KFA	26.06.2024, 13- 15 Uhr 26.06.2024, 16- 18 Uhr
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024, 10- 12 Uhr
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024		
Oktober 2024	21. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	22. Sitzung AG KFA	21.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024		
Januar 2025	23. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	24. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	25. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
24. April 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Finaler Arbeits- und Zeitplan2. Vorstellung des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen3. Austausch über das weitere Verfahren und Rückfragen zu den Fachvorschlägen der Neukonzeption des KFA4. Verschiedenes	  

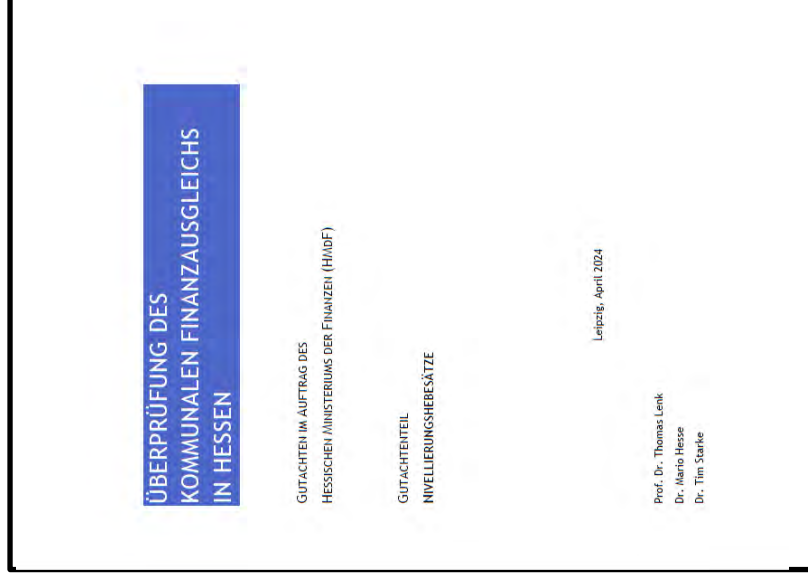
3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Finaler Arbeits- und Zeitplan, Stand 16. Mai 2024

Monat	Sitzungstermine AG KFA/ Expertengremium	Datum
März 2024	15. Sitzung AG KFA 5. Sitzung Expertengremium	13.03.2024, 10- 12 Uhr 19.03.2024, 14- 16 Uhr
April 2024	16. Sitzung AG KFA	24.04.2024, 10- 12 Uhr
Mai 2024	17. Sitzung AG KFA	16.05.2024, 10- 12 Uhr
Juni 2024	6. Sitzung Expertengremium 18. Sitzung AG KFA	26.06.2024, 13- 15 Uhr 26.06.2024, 16- 18 Uhr
Juli 2024	19. Sitzung AG KFA	11.07.2024, 10- 12 Uhr
Sommerferien 15.07-23.08. August 2024	20. Sitzung AG KFA	29.08.2024, 10- 12 Uhr
September 2024		
Oktober 2024	21. Sitzung AG KFA	24.10.2024, 10- 12 Uhr
November 2024	22. Sitzung AG KFA	21.11.2024, 10- 12 Uhr
Dezember 2024		
Januar 2025	23. Sitzung AG KFA	16.01.2025, 10- 12 Uhr
Februar 2025	24. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10- 12 Uhr
März 2025	25. Sitzung AG KFA	27.03.2025, 10- 12 Uhr

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Nivellierungshebesätze

Erkenntnisse aus dem Gutachten...

- Landesdurchschnittliche Nivellierungshebesätze bilden Gewerbesteuerkraft am besten ab
- Nivellierungshebesätze unterhalb des Durchschnitts benachteiligen steuerschwache Kommunen
- „Hebesatzspirale“ empirisch nicht nachweisbar



	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
	Ø 2022	HFAG	Ø 2022	HFAG
GrSt B	508 ↑	365	526 ↑	492
GewSt	377 ↑	357	457 ↑	454

- Hebesätze haben sich im Vergleich zu 2014 stark erhöht, daher ist eine Aktualisierung angezeigt

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Nivellierungshebesätze

Vorschläge der Fachebene für die Neuregelung des KFA

- Regelung der Nivellierungshebesätze in der Durchführungsverordnung
- Regelmäßige Anpassung
- **Grundsätzlich:** Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (GrSt A und B, GewSt) auf den gewogenen Landesdurchschnitt
- **Aber:** Berücksichtigung der Effekte der Grundsteuerreform bei der Aktualisierung der Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B.

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Nivellierungshebesätze

Exkurs: Grundsteuerreform

- Die Grundsteuerreform und die damit einhergehenden Auswirkungen beeinflussen nicht nur unmittelbar die Steuereinnahmen der Kommunen, sondern mittelbar die Höhe der Zuweisungen aus dem KFA:
- Im KFA wird das (nivellierte) Grundsteueraufkommen als Teil der Steuerkraftmesszahl erfasst.
- Ab dem Jahr 2025 gelten neue Grundsteuerermessbeträge
- Anfang Juni hat das MdF Hebesatzempfehlungen zur aufkommensneutralen Umsetzung der Grundsteuerreform in den Kommunen veröffentlicht
 - Aufkommensneutralität gilt für das entsprechende Grundsteueraufkommen einer Kommune, nicht aber im Hinblick auf die Belastung der einzelnen Grundsteuerpflichtigen!
 - Im Ergebnis steigen die Grundsteuerermessbeträge der Grundsteuer B im Durchschnitt an



3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Anpassung der Nivellierungshebesätze

Zwei voneinander unabhängige Sachverhalte machen eine Anpassung der Nivellierungssätze erforderlich

1. Veraltete Nivellierungshebesätze

Die Nivellierungssätze im KFA basieren auf dem gewogenen Durchschnitt des 1. Halbjahr 2014

- Anpassungsbedarf aufgrund der im Zeitverlauf deutlich gestiegenen Hebesätze
 - Siehe Gutachter
- Eine Anpassung auf einen aktuelleren (z.B. 1. Halbjahr 2022) den gewogenen Landesdurchschnitt würde zu einer erheblichen Erhöhung des Nivellierungshebesatzes führen

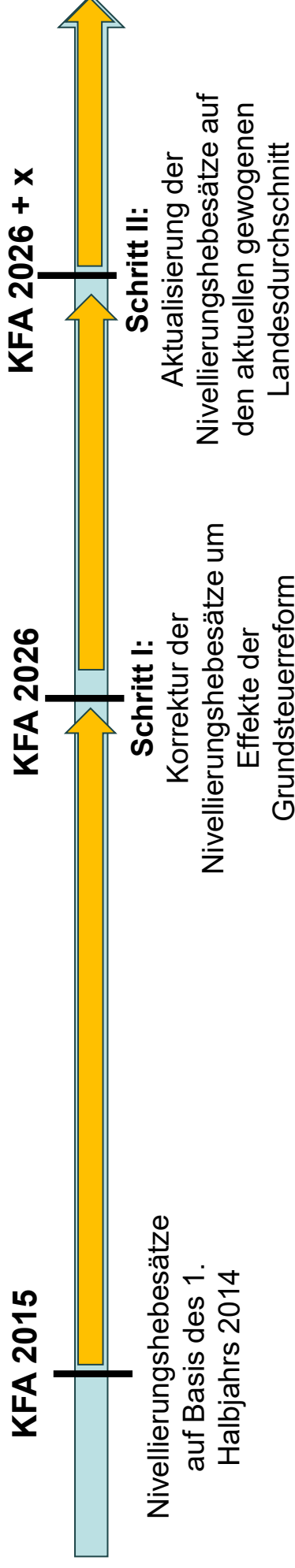
2. Grundsteuerreform

- Erstmals im KFA 2026 relevant: 2. Hj. 2024 - alte GrSt und 1. Hj. 2025 – neue GrSt
 - Je nach Höhe der neuen GrSt-Messbeträge haben die Kommunen zur aufkommensneutralen Umsetzung für die Grundsteuer B eine Empfehlung zur Senkung (344 Kommunen) oder Erhöhung ihrer Hebesätze (72 Kommunen) erhalten:
- Damit würde bei 213 kreisangehörigen Gemeinden der Hebesatz der Grundsteuer B unterhalb des aktuell geltenden Nivellierungshebesatzes i.H.v. 365 Prozent liegen.

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Anpassung der Nivellierungshebesätze

Vorschlag: zeitliche Trennung der beiden Effekte

- Schritt 1: Korrektur der derzeitigen Nivellierungshebesätze im HFAG um die Effekte der Grundsteuerreform
- Schritt 2: Anpassung der neuen Nivellierungshebesätze auf den aktuellen gewogenen Landesdurchschnitt



3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation Austausch zum weiteren Verlauf der Evaluation

Wunsch des HMdF, (nicht intern abgestimmte) Einschätzungen der KSpV zu den verschiedenen Vorschlägen der Fachebene zu erhalten

→ Mit Einschätzungen und Bewertungen der Verbände ist erst am Ende der Evaluation zu rechnen

3. Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation

AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
16. Mai 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Arbeits- und Zeitplan2. Vorstellung erster Ergebnisse durch die Gutachter3. Verschiedenes	

→ Herr Dr. Hesse stellt die ersten Ergebnisse nachfolgend in TOP 4 „Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung“ vor

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden
3. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
4. **Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)**
5. Verschiedenes

4. Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden
3. Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation
4. Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung (Dr. Hesse, Universität Leipzig)
5. **Verschiedenes**

5. Verschiedenes

Terminplanung

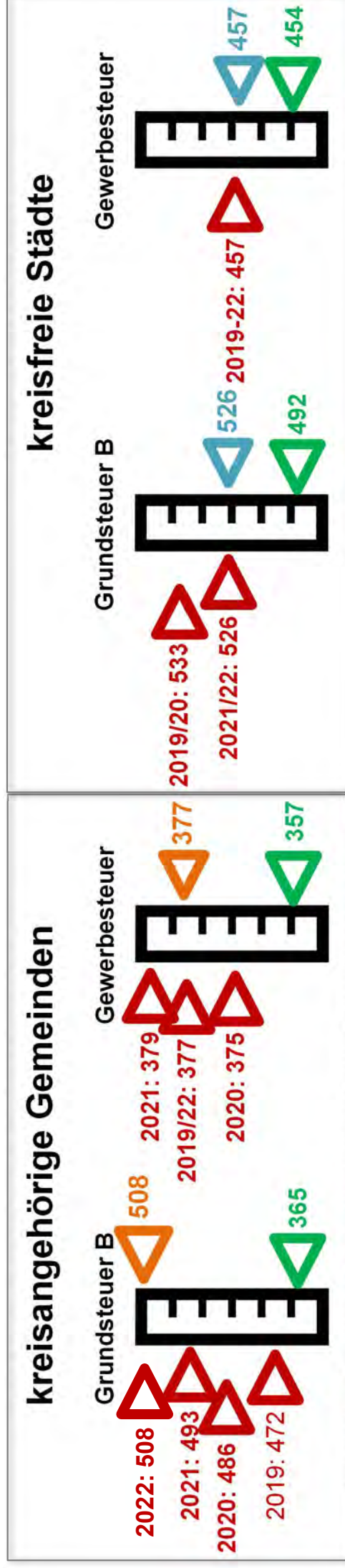
- Termin der nächsten Sitzung

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ERGEBNISSE KOMPAKT

- Nivellierungshebesätze sind wichtig (und Standard im FAG)
 - keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft
 - Einnahmeverluste durch Hebesatzsenkungen werden nicht durch Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - Mehreinnahmen durch Hebesatzanhebungen werden nicht durch Entzug von Schlüsselzuweisungen kompensiert
 - dienen als technische Größe der Berechnung der Steuerkraftmesszahl
 - keine allgemeine Hebesatzvorgabe
- „richtiges“ Hebesatzniveau = **gewogener Landesdurchschnitt**
 - damit werden Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt wiedergespiegelt
 - zu niedrige Hebesätze begünstigen vor allem **gewerbesteuerstarke** Standorte (und nicht wie vermeintlich die steuerschwachen Gemeinden)

NIVELLIERUNGSHebesätze ERGEBNISSE KOMPAKT

- Ziel ist die **realistische** Abbildung der Steuerkraftdifferenzen
- Bei Änderungen der landesdurchschnittlichen Hebesätze müssen auch Nivellierungshebesätze im HFAG angepasst werden
- bei Grundsteuer B jedoch vorbehaltlich der Reformeffekte (Landesdurchschnitt bleibt dennoch geeignete Referenzgröße)

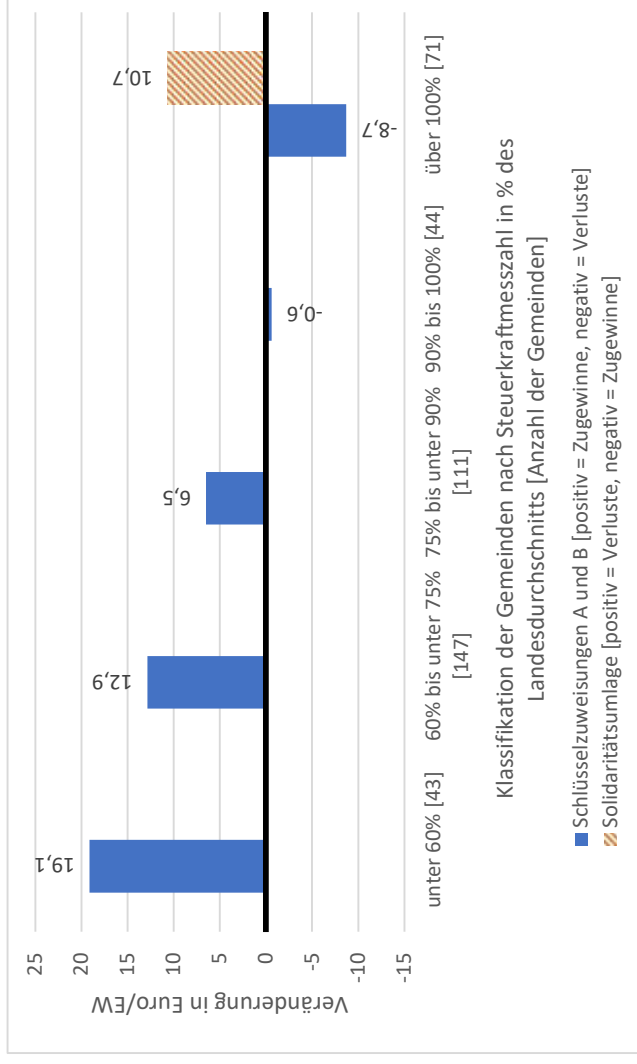


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ERGEBNISSE KOMPAKT

fiskalische Effekte einer Anpassung der heute zu niedrigen Nivellierungshebesätze auf die gewogenen Landesdurchschnitte (FAG-Modell 2024)

- Steuerschwächere Gemeinden profitieren deutlich
- → für steuerschwächere Gemeinden ist ein zu niedriger NivHS ein Malus(!)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

7. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation

**Bericht zu TOP 3 und 4 des Ministeriums der Finanzen
am 25. Oktober 2024**

Agenda

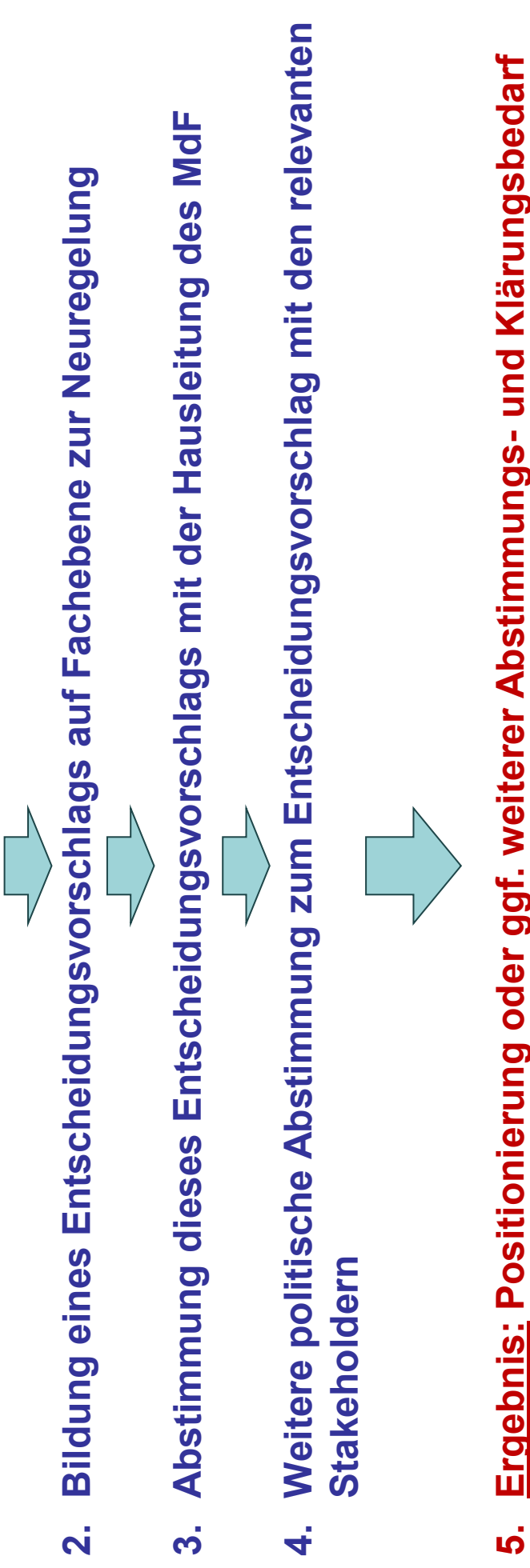
1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II
2. Sachstand zum Arbeitspaket I
3. Sachstand zum Arbeitspaket II
4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

Agenda

1. **Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II**
2. Sachstand zum Arbeitspaket I
3. Sachstand zum Arbeitspaket II
4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II Allgemeines Vorgehen

Stufen der Abstimmung zu den geplanten Neuregelungen des KFA:

1. Vorstellung der geplanten Neuregelung in der AG KFA (bereits überwiegend erfolgt)
 2. Bildung eines Entscheidungsvorschlags auf Fachebene zur Neuregelung
 3. Abstimmung dieses Entscheidungsvorschlags mit der Hausleitung des MdF
 4. Weitere politische Abstimmung zum Entscheidungsvorschlag mit den relevanten Stakeholdern
 5. Ergebnis: Positionierung oder ggf. weiterer Abstimmungs- und Klärungsbedarf
- 

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II

Arbeitspakete

Stand des Abstimmungsprozesses

- **Aufteilung der geplanten Neuregelungen in zwei Arbeitspakete**
- **Arbeitspaket I:**
 - Hierzu liegen bereits Ergebnisse der Abstimmung mit den relevanten Akteuren vor.
 - Die Ergebnisse wurden auch in der 21. und 22. Sitzung am 26. September und 24. Oktober der AG KFA vorgestellt.
- **Arbeitspaket II**
 - Hierzu liegen zu einigen Punkten bereits Entscheidungsvorschläge der Fachebene vor, die jedoch noch nicht mit der Hausleitung abgestimmt sind (Metropolenzuschlag, Sonderstatusstädte und Kragenkreise).
 - Bei den übrigen Themen steht die Abstimmung noch aus.

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II

Themen des Arbeitspakets I

I.
Vertikaler
KFA

1. Ermittlung der
Finanzausgleichs-
masse

2. Ermittlung der
Teilschlüssel-
massen

3. LWV
Vorabzuweisung

II.
Horizontaler
KFA

1. Ergänzungsansätze

a)
Kinder als
Sonderbedarf

b)
Einwohner-
zuwachs /
Einwohner-
rückgang

c)
Siedlungsindex

d)
Sozialindex

2. Steuerkraftmesszahl

a)
Nivellierungs-
hebesätze

b)
Interkommunale
Gewerbegebiete

III.
Weitere
Bereiche

1.
Schwimmbäder im
KFA

2.
Interkommunale
Zusammenarbeit

3.
Straßenausbau-
beiträge

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II

Themen des Arbeitspakets II

I.
Vertikaler
KFA

1.
Höhe der
Finanzausgleichs-
masse

2.
Höhe der Quoten
der Teilschlüssel-
massen

3.
Besondere Finanz-
zuweisungen

II.
Horizontaler
KFA

1. Ausgleichsparameter

a) Ausgleichsquote

b) Solidaritätsumlage

2. Einwohnergewichtung

a) Metropolenzuschlag

Gemeinde-
finanzbericht

Funktion
Hauptansatzstaffel

Sonderstatus-
städte und
Kragenkreise

Agenda

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II
2. **Sachstand zum Arbeitspaket I**
3. Sachstand zum Arbeitspaket II
4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

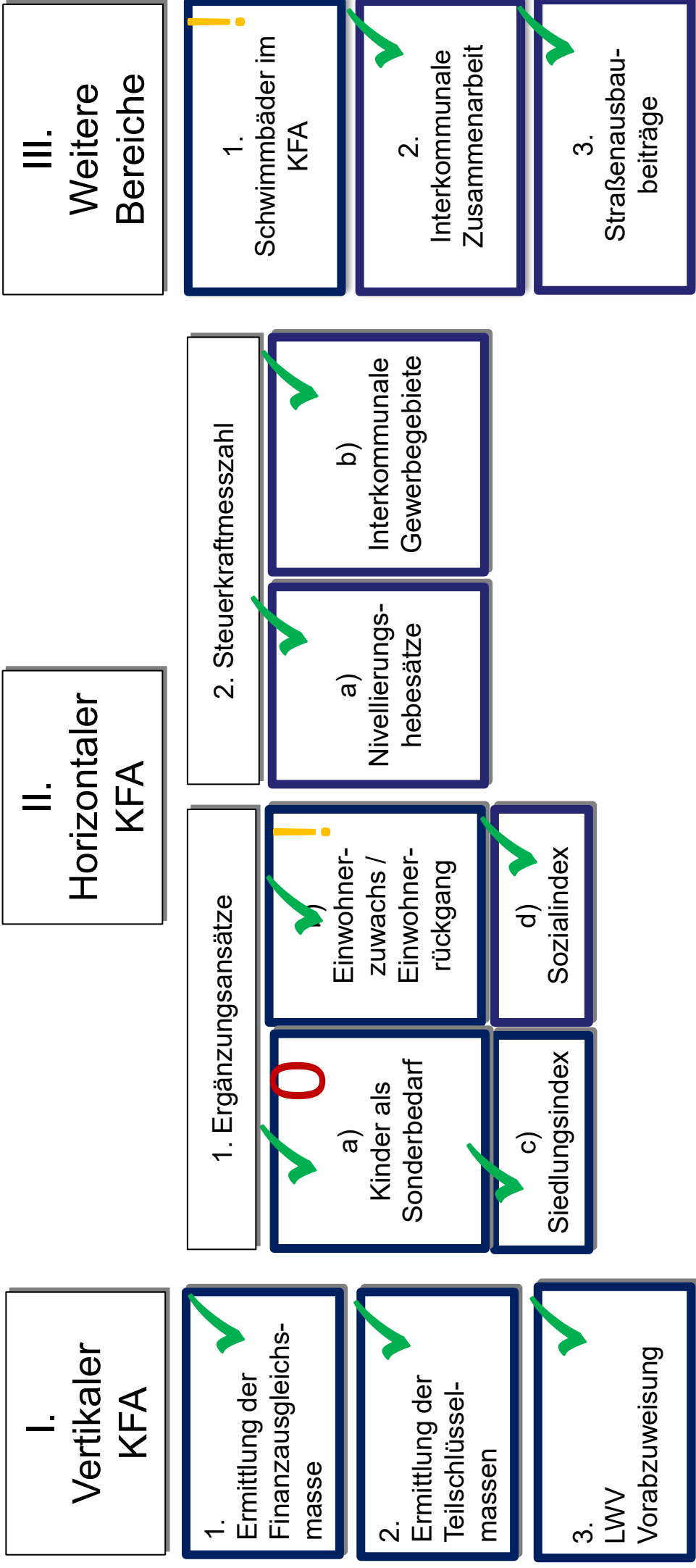
2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung erfolgt

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene

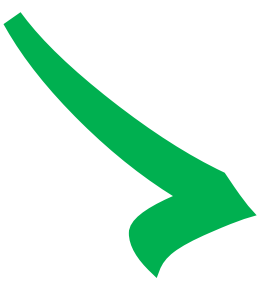


2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA – Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

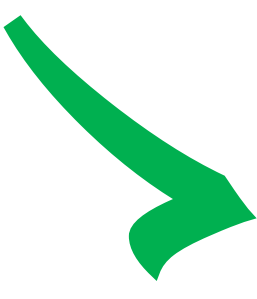
Positionierung der Landesregierung:

- Ermittlung der FAG-Masse: **Fester Anteil am Steuerverbund**
- **Spitzabrechnung**
- **Bedarfsermittlung** zur Sicherstellung der Mindestausstattung (Ist-Zahlen)
- **Fortlaufende Beobachtung** der Haushalts- und Finanzlage der Kommunen
- Darstellung der Ergebnisse im jährlichen **Gemeindefinanzbericht**
- **Anpassung des KFA** bei Bedarf



2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA - Bestimmung der Teilschlüsselmassen



Positionierung der Landesregierung:

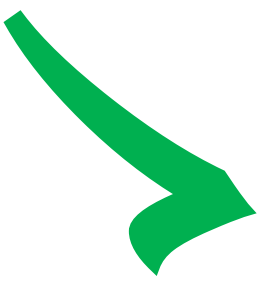
- Die Herleitung der Teilschlüsselmassen für die Gruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erfolgt auch künftig anhand von **festen Quoten**.
- Die Quoten orientieren sich an den **Bedarfsrelationen**, die im Gemeindefinanzbericht ausgewiesen werden.
- Die Quoten werden **im HFAG festgelegt**.

2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Vertikaler KFA – Vorabzuweisung an den LWV

Positionierung der Landesregierung:

- Die Vorabzuweisung wird für das Ausgleichsjahr 2025 auf **175 Mio. Euro** festgeschrieben.
- Die regelhafte **Erhöhung** wird **nicht fortgesetzt**.
- Eine **anlassbezogene Erhöhung** kommt in Betracht.



2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Kinder

Positionierung der Landesregierung:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.
- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahre.
- Ansatz der Kinder nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik.



Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Orientierung an den Ergebnissen der Gutachter:
- Als Ergänzungsansatz wird in den kreisangehörigen Gemeinden der Einwohnerzahl einer Kommune die Zahl der Kinder unter 6 Jahren mit einem Faktor von 4,22 hinzugerechnet. Für die kreisfreien Städte muss dieser Wert noch gutachterlich festgestellt werden.

O

2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang

Positionierung der Landesregierung:

- Beibehaltung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang sowie Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungszuwachs für alle kommunalen Gruppen.



Prüfauftrag:

- Konkrete Ausgestaltung beider Ergänzungsansätze

Mit der Hausleitung abgestimmter Entscheidungsvorschlag:

- Sinkt oder wächst die Bevölkerung einer Kommune im Zeitraum von 10 Jahren um mehr als 5 Prozent, wird ihr ein **Ergänzungsansatz für Demografie** gewährt.
- Die Berechnung folgt der des derzeitigen Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang.

In Abstimmung

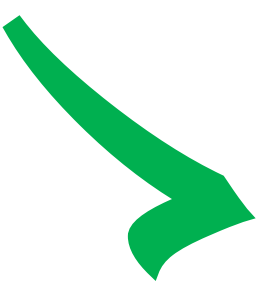


2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

Positionierung der Landesregierung:

- Beibehaltung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“
- Abkehr von der Definition des Ländlichen Raumes auf Basis des LEP, Verwendung des Siedlungsindex des Rechnungshofs



Prüfaufträge:

- Berücksichtigung aller Kommunen je nach Höhe ihres Siedlungsindexes?
- Konkrete Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes
- Berücksichtigung von Mittelzentren mit Blick auf ihre Mitversorgungsfunktion
- Berücksichtigung eines Siedlungsindexes für die Landkreise



In Abstimmung



2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

Mit der Hausleitung abgestimmte Entscheidungsvorschläge:

1. Siedlungsindex für kreisangehörige Gemeinden

- Gewährung des Ergänzungsansatzes nur für zersiedelte Gemeinden ab einem Siedlungsindex größer 0,5.
- Staffelung der Höhe des Ergänzungsansatzes:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent

2. Berücksichtigung der Zuordnung zum Ländlichen Raum bei den Landkreisen

- Ergänzungsansatz i. H. v. 5 Prozent für Landkreise mit kreisangehörigen Gemeinden, die laut Siedlungsindex zum Ländlichen Raum gehören.



2. Sachstand zum Arbeitspaket I Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

3. Mittelzentren mit und ohne Mitversorgungsfunktion

- Derzeit: Einheitliche Höhergewichtung von Mittelzentren in Höhe von 130 Prozent (§ 19 HFAG).
- Ergebnis der wissenschaftlichen Begutachtung: Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion für ihr Umland haben eine höhere Ausgabenbelastung als Mittelzentren ohne eine Mitversorgungsfunktion. Die Belastung steigt mit dem Ausmaß der Mitversorgung.
- Das Ausmaß der Mitversorgung (bezogen auf die Einwohnerzahl des Mittelzentrums) variiert von 0 bis 355 Prozent.

Mittelzentren (mit Teilfunktion eines Oberzentrums)	Gesamt	Mit Mitversorgungsfunktion		Ohne Mitversorgungsfunktion	
		Gesamt	Mitversorgung		
			bis 200 Prozent		über 200 Prozent
Hessen (insgesamt)	98	73	62	11	25
Verdichtungsraum	58	37	31	6	21
Ländlicher Raum	40	36	31	5	4



2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung der Zersiedelung und des Ländlichen Raumes

In Abstimmung

Mit der Hausleitung abgestimmter Entscheidungsvorschlag:

4. Mittelzentren mit und ohne Mitversorgungsfunktion

- Alle Mittelzentren werden unabhängig von der Frage der Mitversorgung im Hauptansatz mit 120 Prozent gewichtet.
- Die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion erfolgt mittels eines Ergänzungsansatzes.
- Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion erhalten einen in Abhängigkeit vom Grad der Mitversorgung gestaffelten Ergänzungsansatz:
 - Mitversorgung bis 200 Prozent der eigenen Einwohner: 10 Prozent
 - Mitversorgung von mehr als 200 Prozent der eigenen Einwohner: 20 Prozent

2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA

Positionierung der Landesregierung:

- Zunächst keine Festlegung, bitte um erneute fachliche Prüfung

Mit der Hausleitung abgestimmter Entscheidungsvorschlag:

- Keine explizite Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA
- Pauschale Mitberücksichtigung der Belastungen aus den Betriebskosten für Schwimmbäder über die vorgeschlagene differenzierte Veredelung der Mittelzentren sowie die Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“.
- Die schwimmbadbetreibenden Kommunen stellen den Schulträgern zukünftig kostendeckende Entgelte je Schwimmstunde und Schüler in Rechnung.



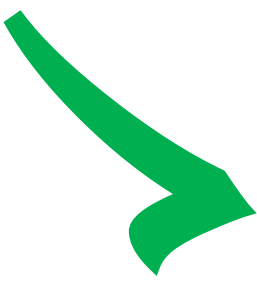
In Abstimmung

2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Ergänzungsansatz für Soziallasten

Feststellung der Gutachter

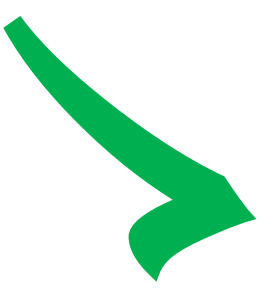
- Sonderbedarf für Soziallasten ist empirisch bestätigt (wird später ausgeführt).



Positionierung der Landesregierung:

- Der bisherige Ergänzungsansatz hat sich bewährt und wird daher fortgeführt.
- Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaften als Maßstab für die Ausgabenbelastung im Sozialbereich.

2. Sachstand zum Arbeitspaket I Horizontaler KFA – Nivellierungshebesätze



Positionierung der Landesregierung:

Gewerbesteuer:

- Anpassung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer im KFA 2026 auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2024.
- Erneute Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2028.

Grundsteuer A und B:

- Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 um die Effekte der Grundsteuerreform in dem Umfang, wie sich die Steuermessbeträge durch die Reform verändert haben.
- Fachlich gebotene Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Halbjahres 2026 erfolgt im KFA 2028.

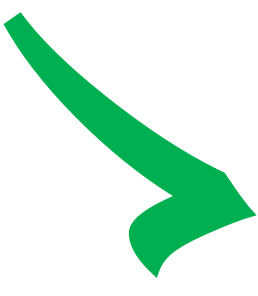
Nivellierungshebesätze ab dem KFA 2026	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Gewerbesteuer	381	458
Grundsteuer A	245	328
Grundsteuer B	320	730

2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Interkommunale Gewerbegebiete

Positionierung der Landesregierung:

- Die Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA entfällt ab dem KFA 2026.
- Ggf. Ausgleich unter den Mitgliedern des interkommunalen Gewerbegebiets.

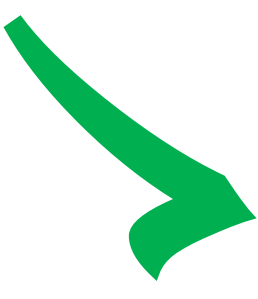


2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Interkommunale Zusammenarbeit

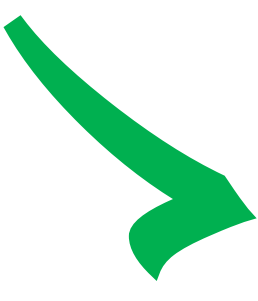
Positionierung der Landesregierung:

- Keine zusätzliche Berücksichtigung im KFA.
- Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Landesausgleichsstock bietet ausreichend Fördermöglichkeiten (ausreichendes Fördervolumen, breite Förderfähigkeit).
- Einzelfallgerechte Unterstützung bei Gemeindefusionen.



2. Sachstand zum Arbeitspaket I

Horizontaler KFA – Straßenbeiträge



Positionierung der Landesregierung:

- Keine weitere Berücksichtigung im KFA, da es bereits ausreichend Unterstützung in diesem Bereich gibt:
 - Regelungen zur Entlastung vorhanden (KAG, Kostenausgleichsrichtlinie des HMdI, Förderprogramm: „Zinslose Darlehen zur Finanzierung der Stundung von Straßenbeiträgen“)
 - Regelungen im HFAG: Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§ 43 HFAG)

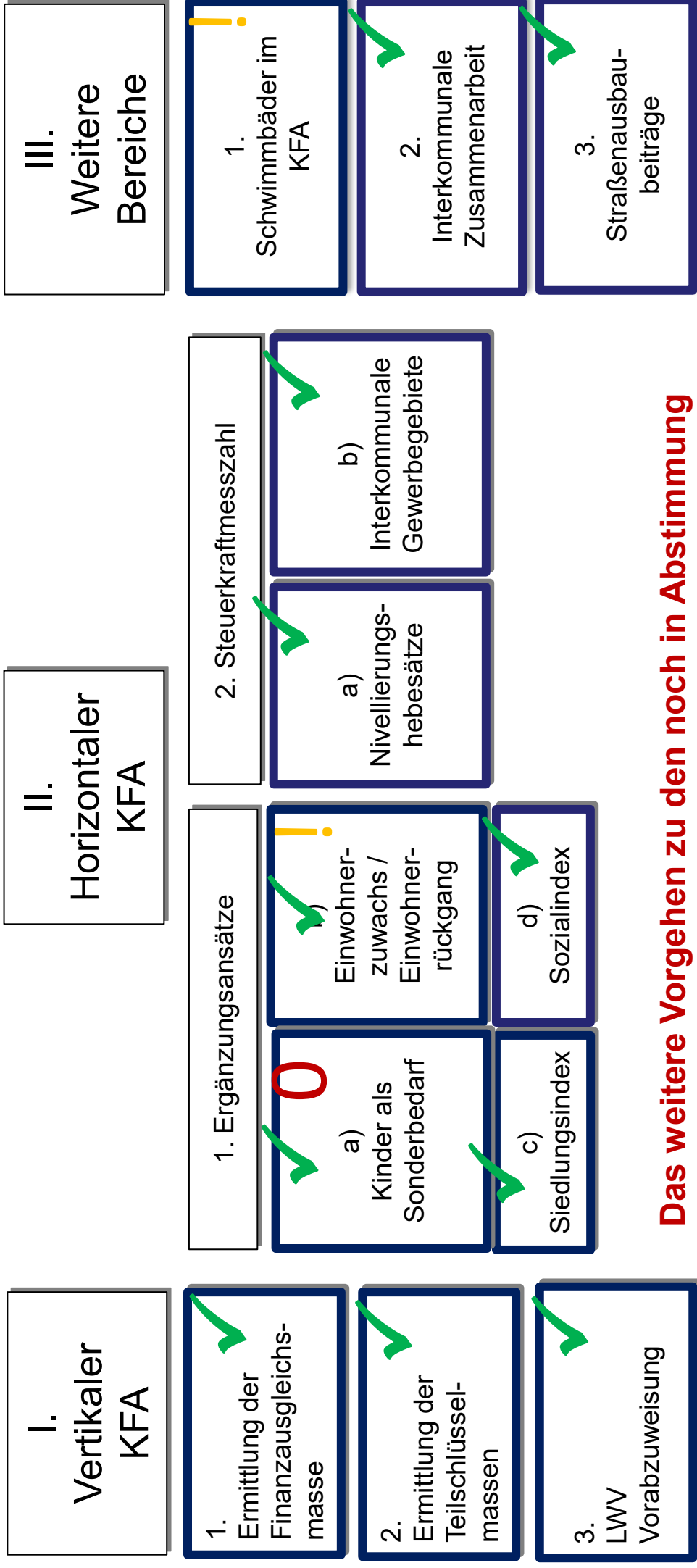
4. Sachstand zum Arbeitspaket I

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung erfolgt

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene



Das weitere Vorgehen zu den noch in Abstimmung befindlichen Themen wird in der Arbeits- und Zeitplanung vorgestellt.

Agenda

1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II
2. Sachstand zum Arbeitspaket I
3. **Sachstand zum Arbeitspaket II**
4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

3. Sachstand zum Arbeitspaket II

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene

I.
Vertikaler
KFA

1. Höhe der
Finanzausgleichs-
masse

2. Höhe der Quoten
der Teilschlüssel-
massen

3. Besondere
Finanzzuweisungen

II.
Horizontaler
KFA

1. Ausgleichsparameter

a)
Ausgleichs-
quote

b)
Solidaritäts-
umlage

2. Einwohnergewichtung

Metropolenzuschlag

Gemeinde-
finanzbericht

Funktion/
Hauptansatzstaffel

Sonderstatus-
städte und
Kragenkreise

3. Sachstand zum Arbeitspaket II Metropolenzuschlag

Erkenntnisse der Gutachter

- Gutachterliche Prüfung hat einen signifikanten Mehrbedarf der Stadt Frankfurt aus ihrer Metropolfunktion bestätigt.
- Der durch einen qualitativen Vergleich ermittelte Mehrbedarf beläuft sich statistisch auf 10,6 Prozent. Dabei wurden nur die Produktbereiche ausgewertet, die für die Metropolfunktion relevant sind.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Der ermittelte Mehrbedarf beinhaltet keine Angemessenheitsprüfung. Daher wird der derzeitige Metropolenzuschlag i. H. v. 10 Prozent fortgeführt.

3. Sachstand zum Arbeitspaket II Sonderstatusstädte/ Kragenkreise

Erkenntnisse der Gutachter:

- Der Ausgleich für übernommene kreisliche Aufgaben durch die Sonderstatusstädte kann über einheitliche und pauschalierende Regelungen im KFA nicht abgebildet werden.

Entscheidungsvorschläge der Fachebene:

- Wegfall des einheitlichen Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte bei den Kreisumlagegrundlagen, des für Sonderstatusstädte vorgesehenen Hauptansatzes i. H. v. 158 Prozent und der reduzierten Berücksichtigung der Einwohner einer Sonderstatusstadt beim Kragenkreis.
- Einführung einer Einwohnergewichtung für Oberzentren i. H. v. 143 Prozent. Folge: Die Mittelzentren Bad Homburg und Rüsselsheim werden mit der Einwohnergewichtung für Mittelzentren berücksichtigt.
- Es werden Erstattungsbeträge für von Sonderstatusstädten übernommene kreisliche Aufgaben durch den Kragenkreis geleistet.
- Bestimmung des „Eintaktwertes“ für die Erstattungsbeträge:
 - Konkrete Eintaktwerte müssen im Laufe des Jahres 2025 verhandelt werden.
 - Hilfestellung durch den Landesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit.
- Im HFAG werden allgemeine Verfahrensregeln eingeführt.

O

3. Sachstand zum Arbeitspaket II Funktion des Gemeindefinanzberichts

Erkenntnisse:

- Der Haushaltsetzgeber muss weiterhin die Bedarfe der Kommunen kennen um die finanzielle Mindestausstattung sicherstellen zu können.
- Der Gemeindefinanzbericht hat sich im Festbetragsmodell als Instrument zur Überprüfung der Mindestausstattung und zur laufenden Beobachtung der finanziellen Situation des Landes und der Gemeinden bewährt.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Retrospektive Betrachtung der Mindestausstattung auf Basis von Ist-Zahlen.
- Jährlicher Austausch zum Gemeindefinanzbericht mit den Kommunalen Spitzenverbänden.



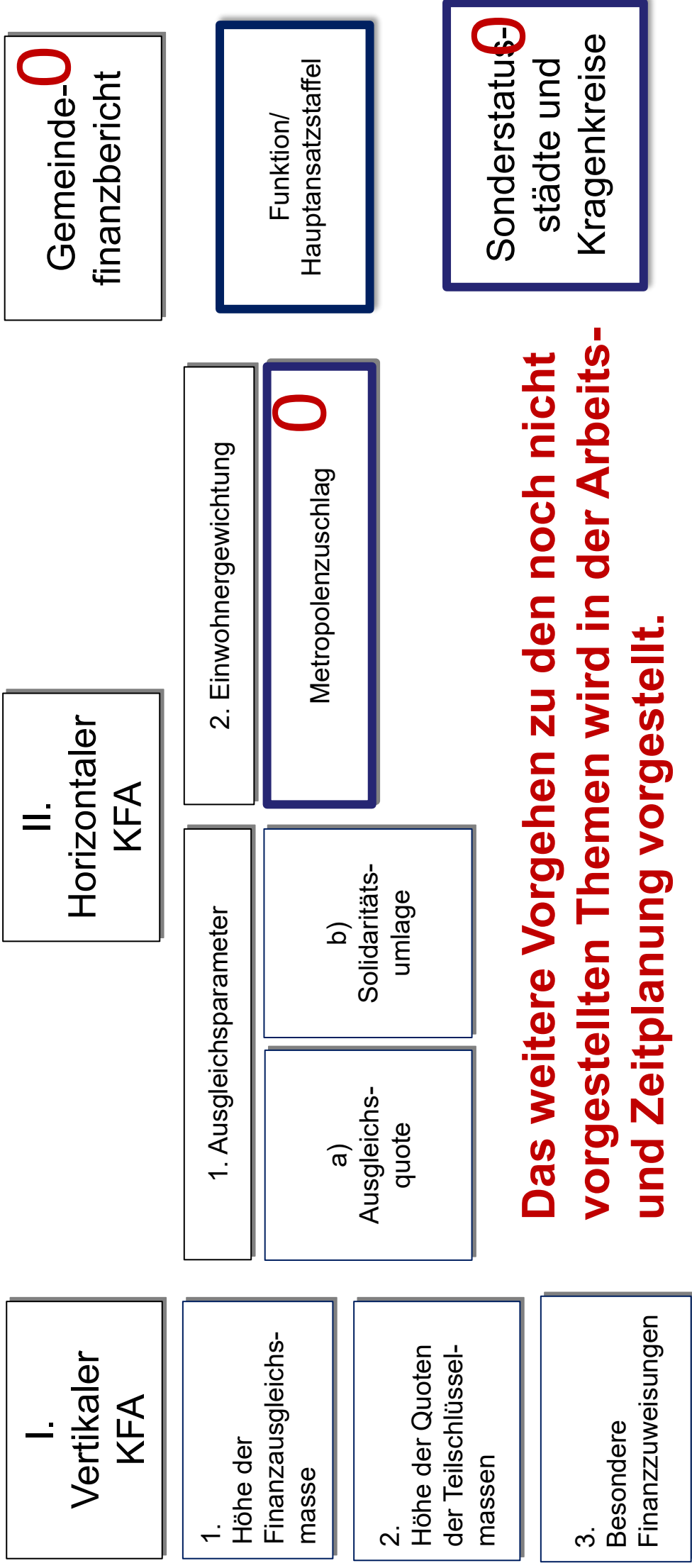
3. Sachstand zum Arbeitspaket II

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene

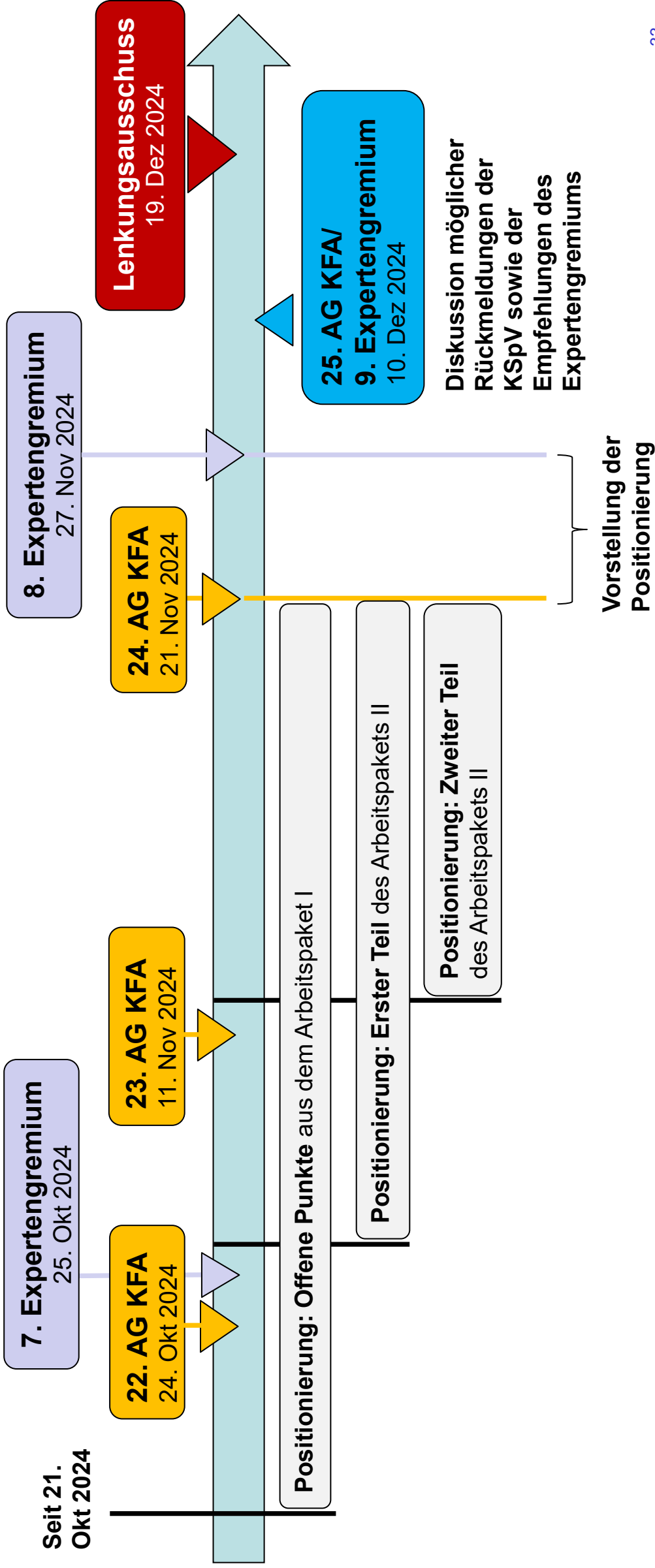


Das weitere Vorgehen zu den noch nicht vorgestellten Themen wird in der Arbeits- und Zeitplanung vorgestellt.

Agenda


1. Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II
2. Sachstand zum Arbeitspaket I
3. Sachstand zum Arbeitspaket II
4. **Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation**

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation Zeitplan



4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation Zeitplan

Erläuterung des weiteren Vorgehens

- 1. Vorstellung der Entscheidungsvorschläge der Fachebene in der AG KFA:**
 - Vorstellung Entscheidungsvorschläge zu den noch offenen Themen (vertikal/ horizontal) aus beiden Arbeitspaketen.
 - Aufteilung der noch ausstehenden Entscheidungsvorschläge zum Arbeitspaket II auf die heutige sowie die kommende Sitzung der AG Evaluierung des KFA
- 2. Start der politischen Abstimmung:**
 - Zeitnahes Ingangsetzen des politischen Entscheidungsprozesses.
- 3. Vorstellung der Positionierung in der AG KFA vom 21. November 2024 und im Expertengremium am 27. November 2024**

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation Arbeitsplanung für die 22. Sitzung der AG Evaluierung des KFA - gestern

Themen:

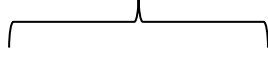
- Höhe des Ergänzungsansatzes Kinder } Arbeitspaket I
- Gemeindefinanzbericht (Funktion) } }
- Sonderstatusstädte/ Kragenkreise } Arbeitspaket II
- Metropolenzuschlag }

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

Arbeitsplanung für die 23. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 11. November 2024

Themen:

- Höhe der Verbundquote
- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen
- Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage
- Besondere Finanzzuweisungen



Arbeitspaket II

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation Arbeitsplanung für die 24. Sitzung der AG Evaluierung des KFA am 21. November 2024

Thema:

- Vorstellung der Positionierung zu den offen gebliebenen Punkten des Arbeitspakets I sowie zum Arbeitspaket II.
- Gelegenheit zur Stellungnahme für die KSpV.

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation Vorschlag des Finanzministeriums für die Arbeitsplanung für die 8. Sitzung des Expertengremiums des KFA am 27. November 2024

Themen:

- Vorstellung der Positionierung zu den offen gebliebenen Punkten des Arbeitspakets I sowie zum Arbeitspaket II.
- Vorstellung etwaiger Stellungnahmen der KSpV
- Gelegenheit für Empfehlungen des Expertengremiums.

4. Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

**Vorschlag des Finanzministeriums für die Arbeitsplanung für die 25. Sitzung der AG KFA/
9. Sitzung des Expertengremiums am 10. Dezember 2024**

Vorschlag:

- Gemeinsame Sitzung der AG Evaluierung des KFA und des Expertengremiums zur KFA-Evaluierung am 10. Dezember ab 8 Uhr.

Thema:

- **Diskussion** möglicher Rückmeldungen der KSpV sowie der Empfehlungen des Expertengremiums.

Finanzwissenschaftliche Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Wiesbaden, 24. Oktober 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Mario Hesse | Dr. Tim Starke

Vortragsaufbau

1. **Aktueller Bearbeitungsstand**
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

AKTUELLER BEARBEITUNGSSTAND

- „horizontale“ Begutachtungsteile
- **Sonderstatusstädte / Kragenkreise**
- **Kinder** als Sonderbedarf im KFA
- **Metropolenzuschlag** nach § 25 HFAG
- Berücksichtigung **Siedlungsindex / Sozialindex** im KFA
 - mit Blick auf Ansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“



*heute abschließende
Präsentation zu
diesen Themen*

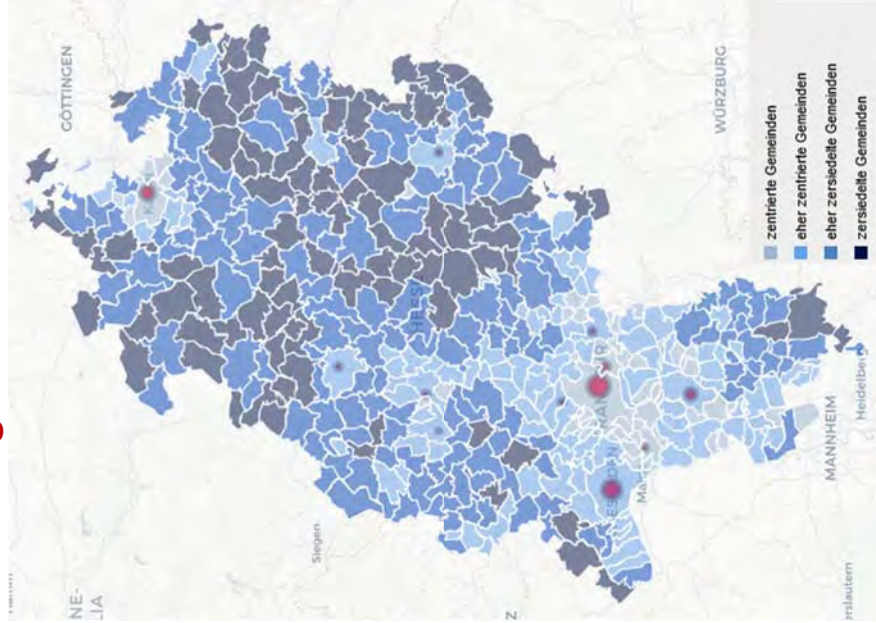
- „vertikale“ Begutachtungsteile
- **Ermittlung FAG-Masse / Teilschlüsselmassen**
- weitere Einzelgutachten, darunter:
 - ✓ **Nivellierungshebesätze**
- **Gesamtbetrachtung** des Evaluationsentwurfs

Vortragsaufbau

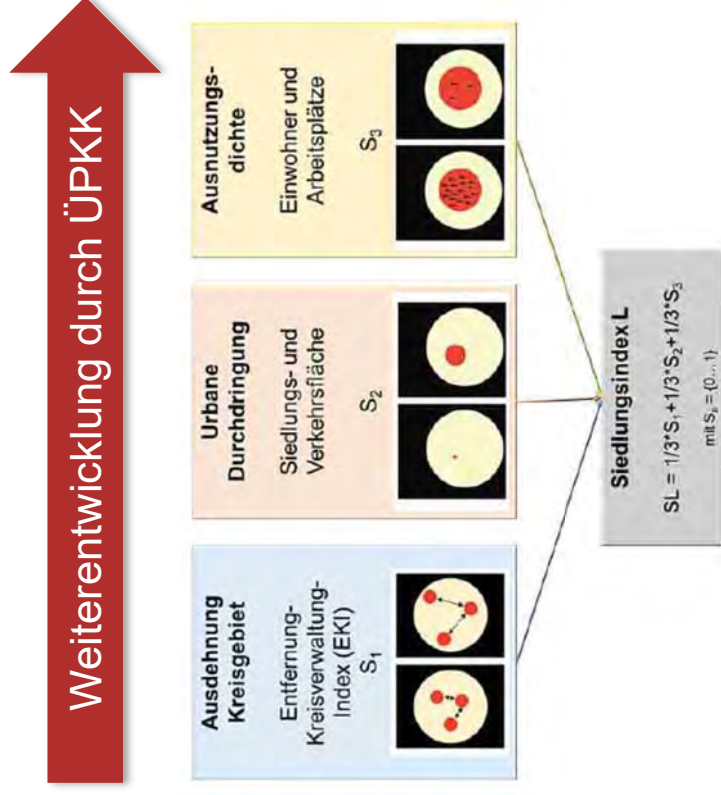
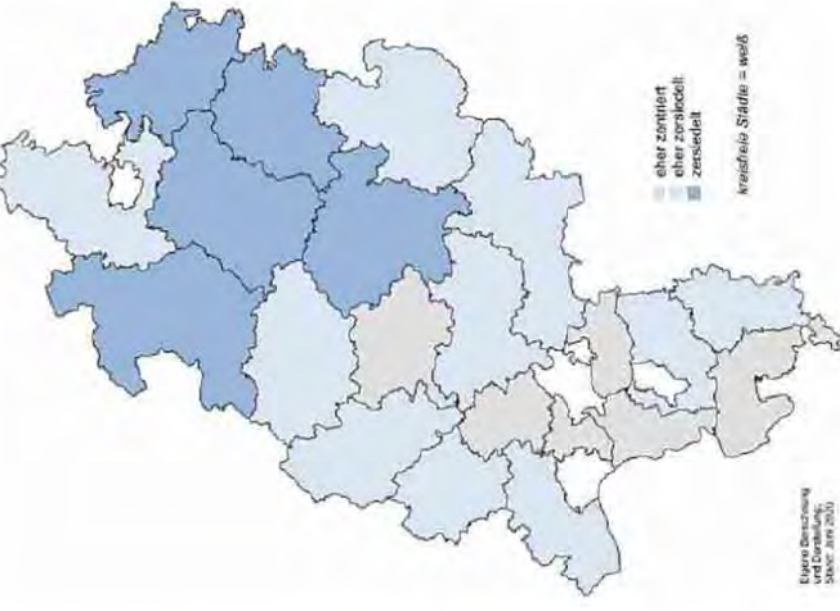
1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. **Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)**
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

SIEDLUNGSINDEX

Siedlungsindex Gemeinden



Siedlungsindex Landkreise



REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER LANDKREISE

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt.

Regressionstabelle (NEU)

Zuschussbeträge (PB 1-15) in Euro/Einw.	Modell für Landkreise		
	Basismodell Regressions- koeffizient	Finalmodell Variante A	Finalmodell Variante B
(Konstante)	84,447	465,763***	344,485***
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-79,226**		
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,092		
Quote der unter 6-Jährigen	219,127***		
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen	-5,576		
Quote der ab 65-Jährigen	10,363		
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,186***	-0,097***	
Siedlungsindex			135,769**
Sozialindex	101,988*	112,561*	116,375**
Statistischer Faktor Kragenkreise*	-31,640	-40,046*	-28,478
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,350	0,186	0,158
F-Statistik	5,175	5,734	4,877
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63	63

* statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau

** statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau

*** statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau

- **Einwohnerbezug** (Hauptansatz) empirisch bestätigt
- **Sozialindex** empirisch bestätigt
- **Variante A:** Ansatz für **Dünnbesiedlung** auf der Ebene der Landkreise empirisch bestätigt
- **Variante B:** **Siedlungsindex** für Landkreise empirisch bestätigt

ZUSAMMENFASSUNG LÄNDLICHE RÄUME

- Unterstützung ländlicher Räume
- in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden
 - durch Veredelung der Funktionen von Mittelzentren im Allgemeinen (Hauptansatz)
 - durch Veredelung der Ankerfunktionen von Mittelzentren mit räumlich weitreichenden Versorgungsfunktionen (Ergänzungsansatz)
- in der Säule der Landkreise
 - durch Veredelung der Dünnbesiedelung (eindimensionales Maß)
 - durch Veredelung nach Maßgabe des Siedlungsindex (mehrdimensionaler Index)

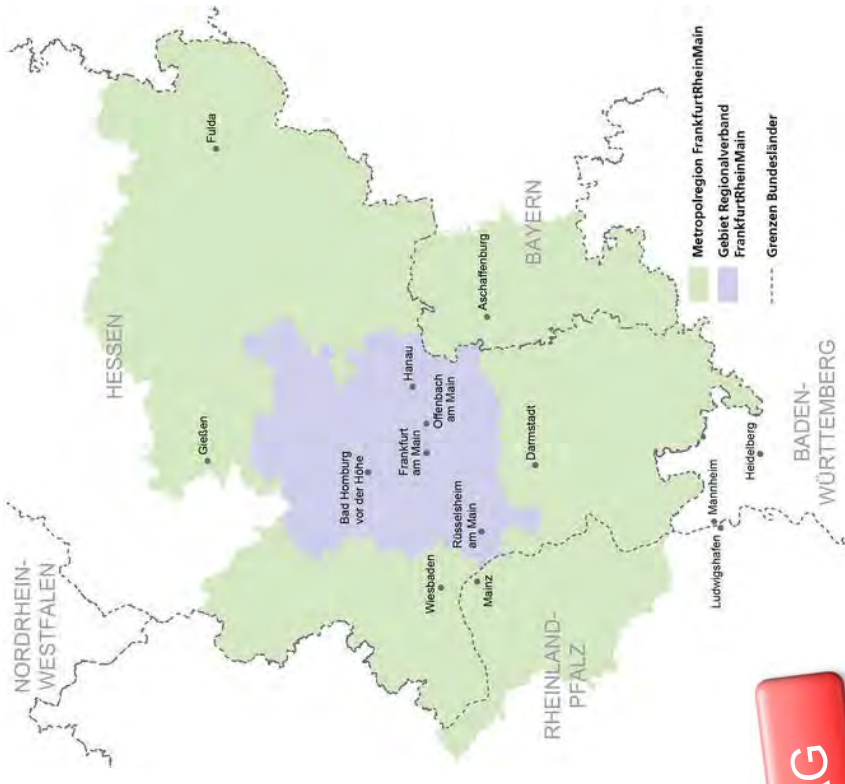
Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. **Metropolenzuschlag**
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

METROPOLENZUSCHLAG 10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen

- Weniger eng funktional definiert als Landesraumordnung
- Metropolregionen durch Fachministerkonferenz bestätigt
- Metropolregion Frankfurt/Rhein/Main per Umlandgesetz festgelegt
- Funktionen:
 - Verkehrsknotenpunkte
 - Wirtschaftszentren
 - Innovations- und Bildungszentren
 - Ziel: Stärkung nationaler und internationaler Wettbewerbsfähigkeit
 - enge Interaktion zwischen Oberzentren und Umland



Quelle: <https://www.region-frankfurt.de/Unsere-Themen-Leistungen/Kooperation-Metropolregion/Die-Metropolregion-kurz-erkl%C3%A4rt/>

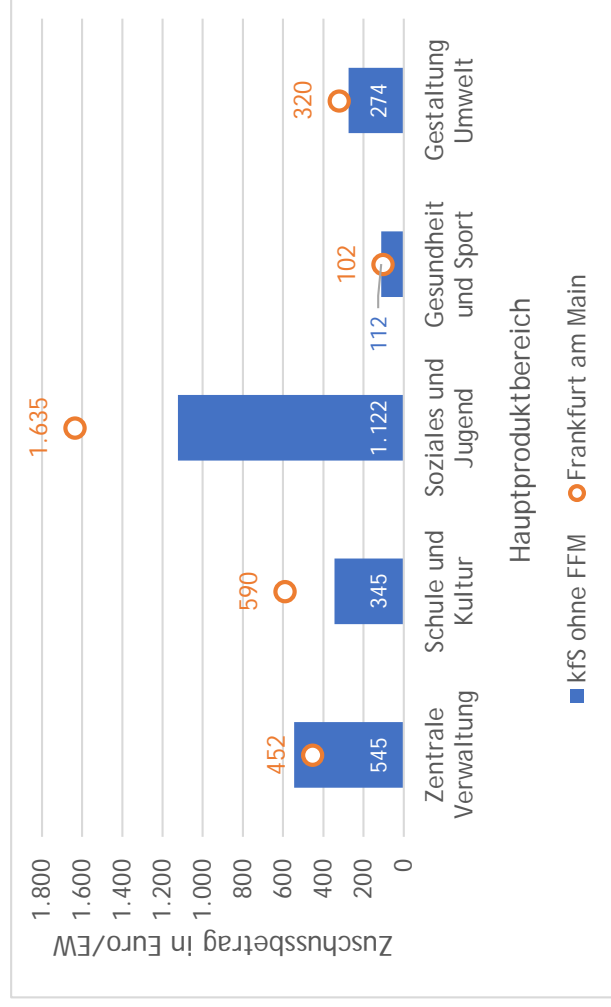


METROPOLENZUSCHLAG

10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen

- Methode: qualitativer Vergleich, dennoch datengestützt (zu wenige Datenpunkte für Regression)
- Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Nicht alle Aufgabenbereiche tragen gleichermaßen zu „Metropolfunktionen“ bei
v.a. Sozialausgaben

Mittelwerte der Jahre 2020-2022
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

METROPOLENZUSCHLAG

10% ZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Metropolfunktionen FFM

- Methode: qualitativer Vergleich, dennoch datengestützt
- Differenzen der Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main zum Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (Verwaltungstätigkeit)
- Zuschlag liegt bei Konzentration auf diejenigen Aufgabenbereiche, die tatsächlich Metropolfunktionen berühren, rechnerisch bei 10,6%
- bestehender Metropolzuschlag wird damit bestätigt
- keine Überprüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

	Zuschussbeträge je EW		Differenz zum Durchschnitt der übrigen kfs	
	Frankfurt am Main	Übrige kreisfreie Städte	alle	Nur ZO-Aufgaben
Innere Verwaltung	PB1	206	374	-168
Sicherheit und Ordnung	PB2	246	171	76
Schulträgeraufgaben	PB3	275	189	86
Kultur und Wissenschaft	PB4	315	156	159
Soziale Leistungen	PB5	698	447	250
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	937	675	262
Gesundheitsdienste	PB7	54	47	7
Sportförderung	PB8	49	65	-17
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	25	43	-18
Bauen und Wohnen	PB10	21	5	16
Ver- und Entsorgung	PB11	-48	-52	4
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	186	154	32
Natur- und Landschaftspflege	PB13	78	68	11
Umweltschutz	PB14	8	12	-4
Wirtschaft und Tourismus	PB15	50	45	6
Gesamtergebnis		3.099	2.398	701
„Veredelungsfaktor“			29,2 %	10,6%

Mittelwerte der Jahre 2020-2022
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. **Sonderstatusstädte / Oberzentren**
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Unterschiedliche Aufgabenbestände, v.a. bezüglich Schulträgerschaft
- Grundlage: individuelle Vereinbarungen zwischen SoSS und Kragenkreis
- Behandlung im HFAG
 - Veredelung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden (+58%)
 - Für Kragenkreise nur 75% der EW-Zahl der Sonderstatusstädte bei Ausgleichsmesszahl (AMZ) angesetzt
 - Ermäßigung für die SoSS bei der Kreisumlage (-43,5%)
 - [Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock]

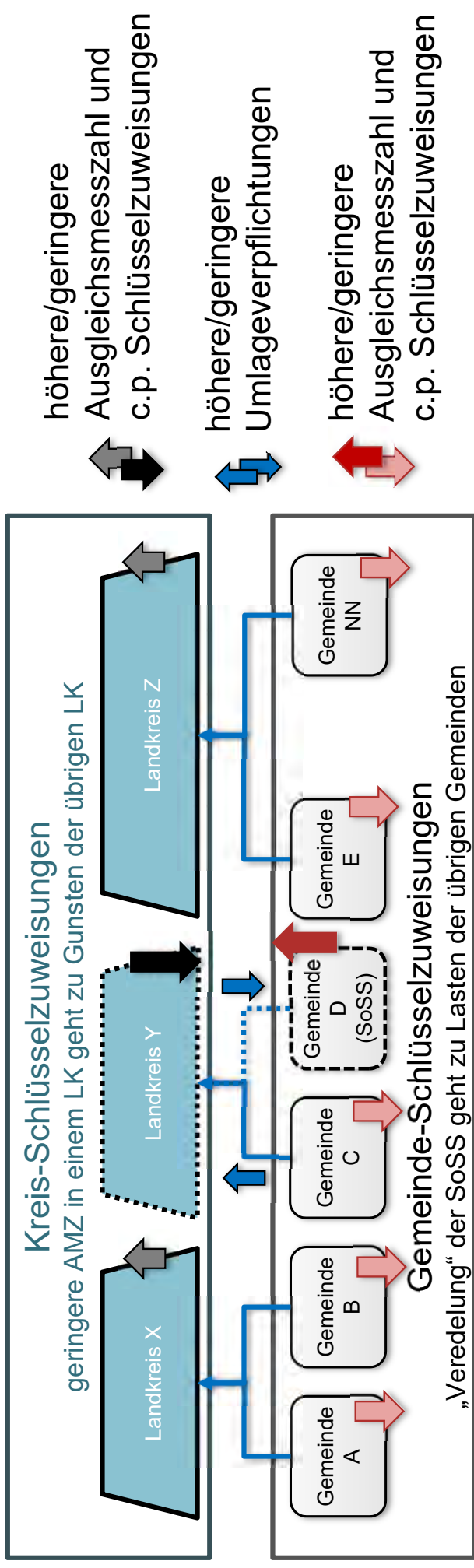
- Im HFAG werden alle SoSS und Kragenkreise bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahlen identisch behandelt
 - Individualität geht verloren
- einheitliche Veredelungs- bzw. Absenkungssätze für alle SoSS/Kragenkreise
- damit wird für die SoSS ein Aufgabenbestand unterstellt, der sich
 - von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden unterscheidet und
 - innerhalb der Gruppe der SoSS homogen ist

SONDERSTATUSSTÄDTE

- **Unterschiedliche Aufgabenbestände - Aufstellung aus dem Kommunalbericht 2017 der ÜPKK:**
 - Von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben
 - Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Absatz 1 und Absatz 2 HKJGB)
 - Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG)
 - Volkshochschule (§ 8 Absatz 1 und Absatz 3 HWBG)
 - Ausländerwesen (§ 1 AAZustV)
 - Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Absatz 3 HAGBNatSchG)
 - Denkmalschutzbehörde (§ 3 Absatz 2 DSchG a.F.; § 4 Absatz 2 HDSchG)
 - Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG)
 - Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Absatz 1 HBKG)
 - Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen
 - Umlage an den Landeswohlfahrtsverband (§ 52 HFAG)
 - Krankenhausumlage (§ 51 Absatz 1 und Absatz 2 HFAG)
 - Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Absatz 1 HAG/SGB XII)
 - Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG)
 - Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Absatz 1 HGöGD)
 - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ § 1 bis 3 AsylbLGDV)
 - Kreisstraßen (§ 41 Absatz 2 bis Absatz 4 HStrG)
 - Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Absatz 1 HRDG)

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Aber **keine (!) direkte finanzielle Verbindung** zwischen der SoSS und ihrem Kragenkreis im HFAG vorgesehen
- Im HFAG systematisch nicht gut aufgehoben, da Sickerverluste und Solidaritätspflicht der übrigen Gem/LK
- statisch (siehe Abbildung) – Steuerung und „Optimierung“ in drei Dimensionen, die sich gegenseitig beeinflussen
- dynamisch (wenn sich Steuerkraft der SoSS anders entwickelt als diejenige der übrigen Gemeinden)



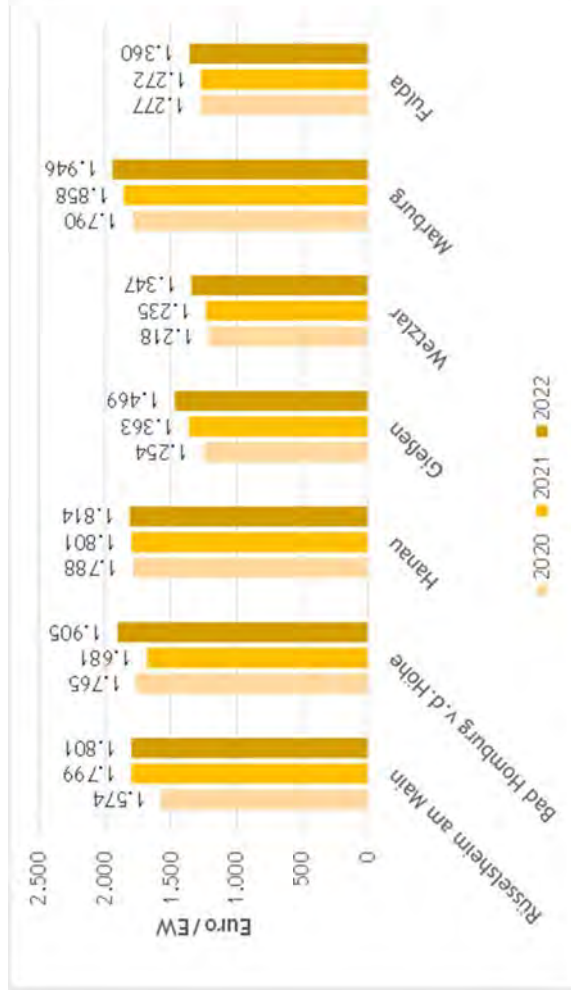
— normale Gemeinde/Landkreis SoSS/Kragenkreis

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden
- heterogener Aufgabenbestand der SoSS
- Aber ist eine **einheitliche** Veredelung/Verminderung der richtige Ansatz?

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 (Verwaltungstätigkeit)

Sonderstatusstadt	Schulträger? (§ 138 HSchG)
Bad Homburg v. d. Höhe	Nein
Fulda	Ja
Gießen	Ja
Hanau	Ja
Marburg	Ja
Rüsselsheim am Main	Ja
Wetzlar	Nein

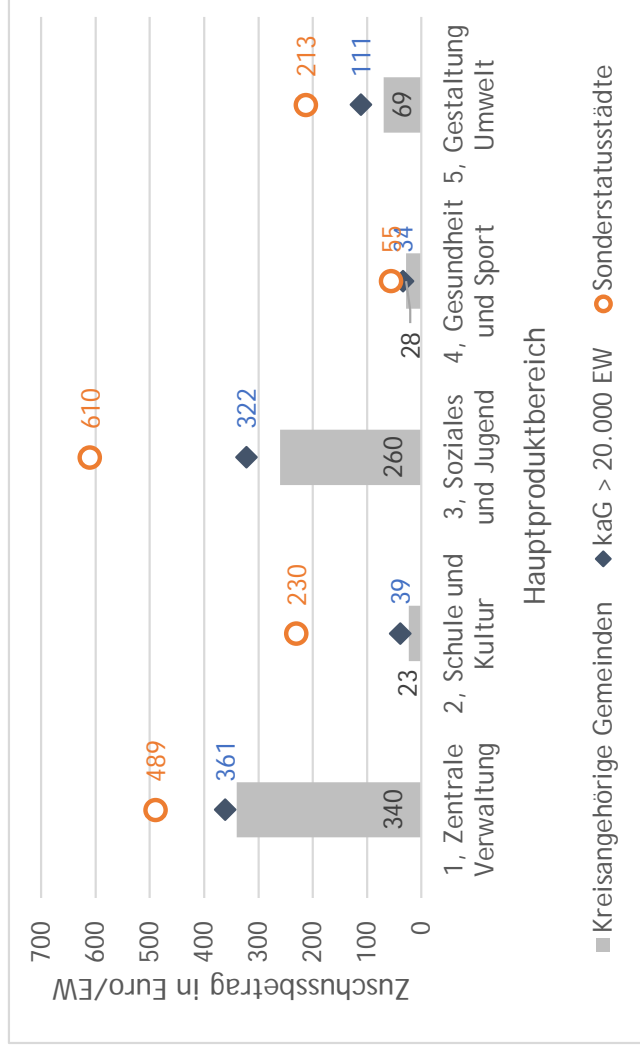


Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden
- Aber ist eine **einheitliche** Veredelung/Verminderung der richtige Ansatz?

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 im Vergleich nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



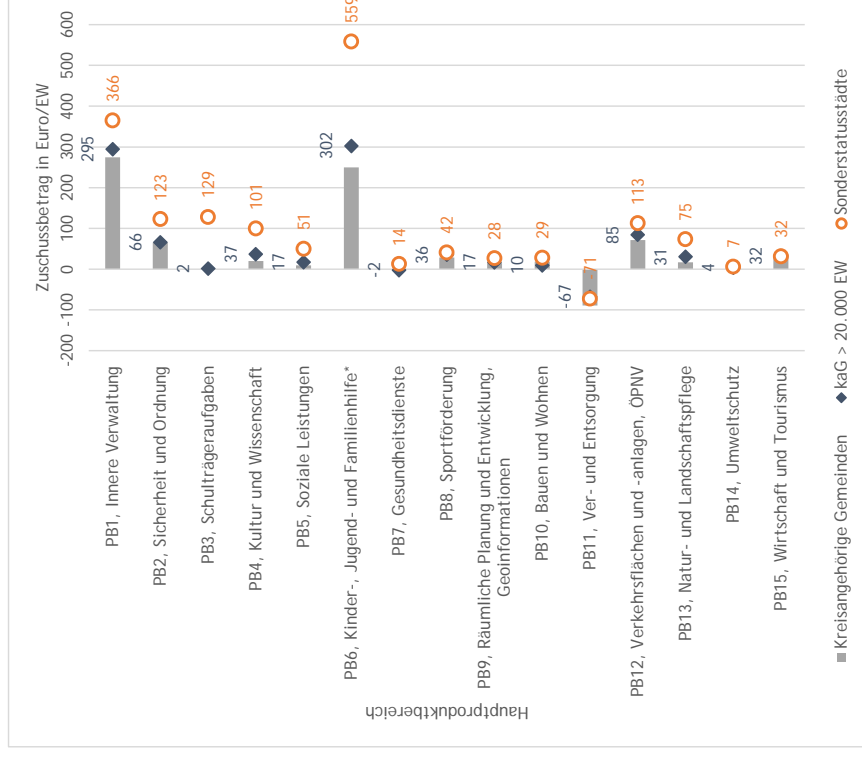
Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

SONDERSTATUSSTÄDTE

- Sonderstatusstädte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen Gemeinden

Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 im Vergleich nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)

- **Jugendhilfeaufgaben** – solidarische Mitfinanzierung durch übrige Gemeinden, bei denen die Landkreise diese finanzieren?
- **Innere Verwaltung / Sicherheit und Ordnung** – solidarische Mitfinanzierung von Aufgaben, die die SoSS aufgrund ihrer Verträge mit den Kragenkreisen erfüllen?
- **Schulträgeraufgaben** – solidarische Mitfinanzierung der abweichenden Schulträgerschaft?
- Übrig bleiben: **oberzentrale Aufgaben**
 - Verkehr
 - Kultur und Wissenschaft
 - Wirtschaft und Tourismus
 - Verkehrsflächen/ÖPNV
- Alternative: **Veredelung der Oberzentren?**



SONDERSTATUSSTÄDTE

Differenzen der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zum Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungstätigkeit)

	Zuschussbeträge, Durchschnitt 2020-2022 je EW		Differenz zum Durchschnitt der kaG				
	Durchschnitt kreisangehörige Gemeinden	über 20.000 Einwohner	alle	nur Gemeindeaufgaben	ohne freiwillige Aufgaben		
Innere Verwaltung	PB1	275	295	366	91	91	91
Sicherheit und Ordnung	PB2	65	66	123	58	58	58
Schulträgeraufgaben	PB3	3	2	129	127		
Kultur und Wissenschaft	PB4	20	37	101	81	81	81
Soziale Leistungen	PB5	10	17	51	41		
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	251	305	559	308		
Gesundheitsdienste	PB7	0	-2	14	14	14	14
Sportförderung	PB8	29	36	42	13	13	
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	14	17	28	13	13	13
Bauen und Wohnen	PB10	18	10	29	11	11	11
Ver- und Entsorgung	PB11	-89	-67	-71	18		
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	71	85	113	42	42	42
Natur- und Landschaftspflege	PB13	17	31	75	58	58	58
Umweltschutz	PB14	2	4	7	5	5	5
Wirtschaft und Tourismus	PB15	36	32	32	-3	-3	
Gesamtergebnis		721	867	1.597	876	382	291
„Veredelungsfaktor“					121,6%	53,0%	33,6%

Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Qualitative datengestützte Prüfung. Keine Regressionsberechnung.

Keine Berücksichtigung der Steuerstärke der SoSS

SONDERSTATUSSTÄDTE

Alternative: Veredelung von Oberzentren

- räumliche Funktionen mit großräumiger Verflechtung
- Ballungskosten und Mitversorgungskosten
- damit sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben (Kultur, Wirtschaftsförderung)
- keine Festlegung oberzentraler Verflechtungsräume durch die Landesplanung

Sonderstatusstadt	ZO-Kategorisierung
Bad Homburg v. d. Höhe	MZ
Rüsselsheim am Main	MZ
Fulda	OZ
Gießen	OZ
Hanau	OZ
Marburg	OZ
Wetzlar	OZ

Nähe zum OZ Frankfurt (Main) – und den dortigen Metropolfunktionen

Oberzentren im kreisangehörigen Raum mit herausgehobenen räumlichen Funktionen und eher homogenen Anforderungen (im Vergleich zur Kategorie SoSS)

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
- 5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren**
6. Zurück zu den Sonderstatusstädten

VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die kreisangehörigen Gemeinden

	Finalmodell Variante A (Mittelzentren, SoSS)	Finalmodell Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	Finalmodell Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)*
Veredelungsfaktor unter 6- Jährige	4,23	3,85	4,22
Veredelungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	61,03%	66,78%	82,32%
Veredelungsfaktor Mittelzentrum (pauschal)	20,36%	20,52%	0,00%
Veredelungsfaktor <u>Mittelbereiche</u> (je EW im Mittelbereich)	0,00%	0,00%	8,48%
Veredelungsfaktor Oberzentren	0,00%	55,21%	33,96%
Veredelungsfaktor Sonderstatusstädte	68,28%	0,00%	0,00%

Faktor U6 bei
rund 4

hingewachsene
EW Zahl wird zu
82% dazugezählt

Absenkung Faktor
MZ auf 20%

Sockel: 8,5%
weitere 8,5% je
EW im
Verflechtungsraum


Veredelungsfaktor
für Oberzentren
34%

* keine nennenswerten Änderungen bei Auskreisung Hanau

VEREDELUNGSFAKTOREN

– Veredelungsfaktoren für die Landkreise

	Modell mit Kragenkreisen als Variable	Modell mit Absenkungs- faktor für Kragenkreise	Modell mit Faktor für Siedlungsindex
[Absenkungsfaktor Kragenkreise]		[-8,6%]	[-8,3%]
Veredelungsfaktor Dünnbesiedlung	2,3%	2,1%	
Wert des Flächenfaktors in EW/km ² Gesamtfläche	5,44	4,97	
Veredelungsfaktor Siedlungsindex je 0,1 Punkte [Index: 0 ... 1]			3,9%
Veredelungsfaktor Sozialindex [Index: 1,0 <= S <= 1,7]	26%	24%	34%

pauschale Absenkung der
EW-Zahl der Kragenkreise
um 8,3-8,6%
(=32,5% der EWZ
der SoSS) 

je angefangenem qkm
Gebietsfläche
+5,0 bis +5,4 Einwohner
hinguzerechnet

je 0,1 Punkte
Siedlungsindex werden
3,9% der Einwohnerzahl
hinguzerechnet

Veredelungsfaktor je
Punkt Sozialindex

Vortragsaufbau

1. Aktueller Bearbeitungsstand
2. Siedlungsindex und ländliche Räume (Update)
3. Metropolenzuschlag
4. Sonderstatusstädte / Oberzentren
5. Zusammenfassung Bedarfsfaktoren
6. **Zurück zu den Sonderstatusstädten**

SONDERSTATUSSTÄDTE

Fazit zur **Behandlung im FAG**

- Fortsetzung der jetzigen Behandlung systematisch hoch problematisch
- Parameter lassen sich empirisch prüfen
 - Veredelungsfaktor kreisangehörige Gemeinden
 - Absenkungsfaktor Landkreise
- Absenkungsfaktor Kreisumlage
 - Bereits bei der Überprüfung im Rahmen der überörtlichen Prüfung 2017 umstritten
 - Keine Verständigung über heranzuziehende Indikatoren
 - Inhomogene Rechnungssysteme
 - Keine Verständigung über zu nutzende Zeiträume
 - Keine vollständige Datenbasis (Einwohnerzahlen statt Sachindikatoren)
 - Keine Berücksichtigung der Veredelung/Absenkung in HFAG („ohne Allgemeine Deckungsmittel“)
 - damit ist das Absenkungsergebnis bereits verzerrt
 - Es wird unterstellt, dass die SoSS in gleichem Maße zur Kreisumlage beitragen, wie die übrigen Gemeinden im Kreisgebiet, was nicht der Fall ist (sie tragen durch Veredelung mehr bei)
- Im Ergebnis kommt die Berechnung auf ein Intervall von Lösungen
- Absenkungsfaktor lässt sich nicht „vorwärts“ und nicht in allgemeiner Form für alle SoSS berechnen

SONDERSTATUSSTÄDTE

Fazit zur Behandlung im FAG

- Näherungsberechnung für Absenkungsfaktor Kreisumlage
 - **Näherungsweise** Berechnungen kommen auf rund 25% der Erfüllung von Kreisaufgaben in den Kragenkreisen durch die Sonderstatusstädte (ohne Schulträger)
 - Krankenhausumlage und LWV-Umlage produzieren Zirkelschlüsse – reduzierte Kreisumlage ist wiederum Eingangsgröße für Umlagenberechnung
 - Jugendhilfe ist mit Abstand wichtigste Einzelposition (fast 60% der Zuschussbeträge)
 - Einwohneranteil der Sonderstatusstädte an den Kragenkreisen liegt bei durchschnittlich 26,5%
 - 1% Aufgabenerfüllung entspricht wertmäßig nicht gleich 1% Absenkung Umlagegrundlagen
- **Ergebnis: Im HFAG ist eine allgemeiner Mechanismus der gezielten „Veredelung“ und „Entlastung“ nicht richtig aufgehoben**
 - besser: Veredelung der oberzentralen Funktionen, keine Ermäßigungssätze
 - im Übrigen individuelle Vereinbarungen über Ausgleichszahlung zwischen Sonderstatusstädte und dazugehörigen Kragenkreisen

NÄCHSTE SCHRITTE

Frühling/Sommer

- Regressionsanalysen zur Bestätigung der bestehenden Bedarfsfaktoren bzw. zur Identifizierung alternativer Indikatoren für den kommunalen Finanzbedarf, darunter speziell Demografie, Kinder, Zentrale Orte-Ansatz / Hauptansatz
- Analyse des Metropolenzuschlags und der Sonderstatusstädte sowie Kragenkreise
- weitere Analysen mittels Siedlungs- und Sozialindex (bezüglich Flächen- und Soziallastenansatz)
- **Einarbeitung der Kommentierungen / Rückmeldungen**

Herbst

- **Thematik des vertikalen Finanzausgleichs**

Ihre Fragen und Anregungen



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

8. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation

am 27. November 2024

Prof. Dr. Eibelshäuser

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe
4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II
5. Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung
6. Verschiedenes

1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung am 15.11.2024 per E-Mail erfolgt
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung**
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe
4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II
5. Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung
6. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. **Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe**
4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II
5. Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung
6. Verschiedenes

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Vergangene Sitzungen

23. AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
11. November 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Verbundquote / Quoten der Teilschlüsselmassen2. Solidaritätsumlage/ Ausgleichsquoten3. Vortrag des Gutachterteams der Uni Leipzig zum vertikalen KFA4. Besondere Finanzzuweisungen/ Investitionszuweisungen5. Verschiedenes	

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Vergangene Sitzungen

24. AG-Sitzung	Agenda der Arbeitsgruppensitzung	
21. November 2024	<ol style="list-style-type: none">1. Vortrag von Prof. Lenk zum vertikalen KFA2. Sachstand zu den Themen der Evaluierung3. Auskreisung der Stadt Hanau4. Verschiedenes	

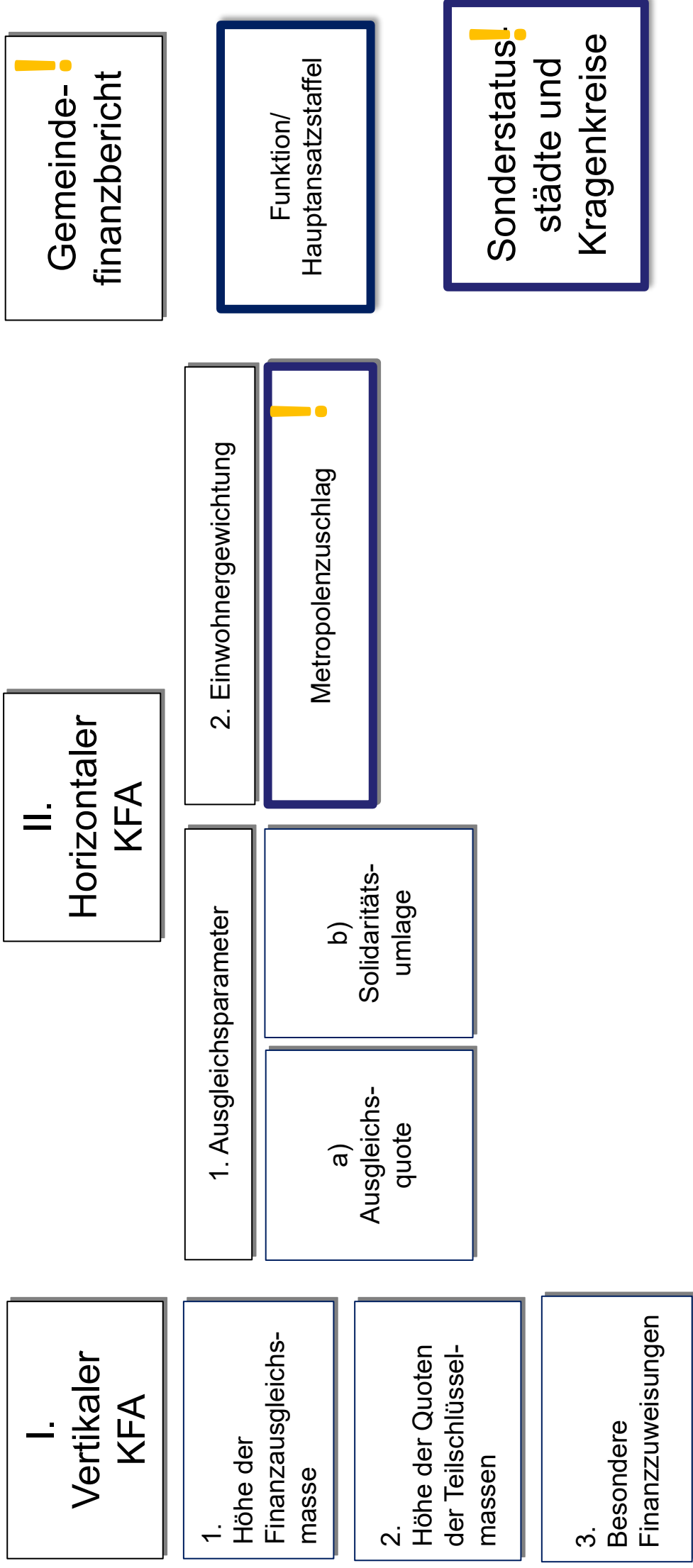
Vorab: Sachstand zum Arbeitspaket II

Übersicht zum aktuellen Stand

✓ = Positionierung

! = In Abstimmung

0 = Entscheidungsvorschlag der Fachebene



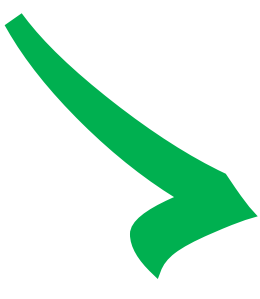
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe **Festlegung der Verbundquote**

Positionierung der Landesregierung:

- Einführung einer Verbundquote zur Bemessung der FAG-Masse (Arbeitspaket I)

Offen:

- Höhe der Verbundquote (Arbeitspaket II)



3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Festlegung der Verbundquote

KFA in Mio. Euro	2016 (Plan)	2017 (Plan)	2018 (Plan)	2019 (Plan)	2020 (Plan)	2021* (Plan)	2022 (Plan)	2023 (Plan)	2024 (Plan)	2025 (Plan)
Obligatorischer Steuerverbund (nach LFA) gem. Mai-StSchä Vj.	15.456	16.734	17.603	18.551	19.834	19.403	20.176	23.125	24.687	25.362
vom Land außerhalb von kommunalen Umlagen und von Verstärkungsmitteln aufzubringendes Volumen	3.724	3.927	4.121	4.432	4.754	4.889	4.988	5.366	5.510	5.707
fiktive Steuerverbundquote in %	24,09	23,47	23,41	23,89	23,97	25,20	24,72	23,21	22,32	22,50
KFA-Volumen	4.368	4.587	4.973	5.211	5.999	6.111	6.446	6.883	6.935	7.131

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Festlegung der Verbundquote

Beispielhafte Durchschnittsbildungen:

In Mio. Euro	Zeitraum 2016-2020	Zeitraum 2021-2025	Zeitraum 2016-2025
Durchschnittliche Verbundquote	23,77	23,47	23,60

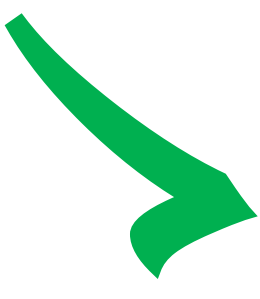
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Positionierung der Landesregierung:

- Fortführung der Festlegung fester Quoten zur Bemessung der Teilschlüsselmassen (Arbeitspaket I) im HFAG.

Offen:

- Höhe der Quoten (Arbeitspaket II)



3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Bisherige Ableitung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:

- **Bis 2016:**
 - Teilschlüsselmassen ursprünglich durch Dezision, anschließend Anpassungen an neue Rahmenbedingungen.
- **Bedarfsmodell 2016 bis 2020:**
 - Ermittlung im Rahmen der **vertikalen Bedarfsermittlung**.
- **Festbetragsmodell 2021 bis 2025:**
 - **Ansatz einer festen Quote**, die auf dem Durchschnitt der Quoten aus den Jahren 2019 bis 2021 auf Basis der vertikalen Bedarfsermittlung beruht.
 - Ziel: Planungssicherheit

**→ Auskömmlichkeit der sich daraus ergebenden Teilschlüsselmassen durch Überprüfung
im Gemeindefinanzbericht bestätigt**

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen bleibt gegenüber dem bisherigen Rechtsstand unverändert.
- Überprüfung der Auskömmlichkeit der Quoten im Rahmen des Gemeindefinanzberichts.

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Solidaritätsumlage

- Die Solidaritätsumlage wird auf abundante Steuerkraft erhoben und leistet einen Beitrag zur interkommunalen Solidarität
 - Umfang der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden lt. Planungsdaten des KFA 2025: **111,7 Mio. Euro.**
 - 19 Kommunen tragen zu dieser bei.
 - **Größte Beitragszahler:** Eschborn (52,8 Mio. Euro), Neu-Isenburg (22 Mio. Euro) und Allendorf (Eder) (8,1 Mio. Euro).
 - Solidaritätsumlage Frankfurt am Main in 2025: **rd. 64 Mio. Euro.**
- Ausgewogene Abschöpfung der Abundanz durch zweistufigen Tarif: Kommunen mit geringfügiger Abundanz werden nicht ganz so stark belastet wie stark abundante Kommunen.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage i.H.v. 15 Prozent bzw. 25 Prozent.

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Ausgleichsquoten

§ 17 (1) HFAG:

„Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde bemisst sich für die einzelne Gemeinde nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, indem ihr durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisangehörigen Gemeinden steht“

- Schlüsselzuweisung A: Vorwegausgleich für besonders finanzschwache Kommunen. Im HFAG definierte Differenz wird zu **65 Prozent** ausgeglichen.
- Schlüsselzuweisung B: Ausgleich des Unterschiedsbetrags zwischen Ausgleichsmesszahl und um Schlüsselzuweisung A erhöhte Steuerkraftmesszahl i.H.v. **65 Prozent**.

Entscheidungsvorschlag der Fachebene:

- Beibehaltung der derzeitigen Ausgleichsquoten für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen A und B.
- Der Ausgleich in Höhe von 65 Prozent jeweils über die Schlüsselzuweisungen A und B hat sich bewährt.

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Besondere Finanzaufträge

1. Prüfauftrag
2. Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen (§ 43 HFAG)
3. Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG)
4. Zuweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG)
5. Zuweisungen für Förderungen zur Umsetzung der Ziele des Hess. Energiegesetzes (§ 48 HFAG)
6. Förderung der Nahmobilität (§ 48 HFAG)
7. Zuweisungen für Kinder- und Jugendberufshilfe (§ 38 HFAG)
8. Zuweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG)
9. Zuweisungen für Altenpflegeeinrichtungen (§ 48 HFAG)
10. Zuweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG)
11. Klimaschutz (§ 48 HFAG)
12. Dorfentwicklung (§ 48 HFAG)
13. Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte (§ 44 HFAG)
14. Zuweisungen nach §§ 41, 44a, 44b HFAG
15. Zusammenfassung (Handlungsempfehlungen)

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Besondere Finanzausweisungen

Zu 1. Prüfauftrag

Koalitionsvertrag 2024-2029:

*„Vor Ort, in den Städten, Gemeinden und Landkreisen, wissen die verantwortlichen Personen am besten, wie die dortigen Probleme und Herausforderungen gelöst werden. Wir wollen der kommunalen Ebene mehr Vertrauen entgegenbringen und ein höheres Maß an Eigenverantwortung übertragen. Daher wollen wir mehr **Mittel ohne Zweckbindung** versehen und den Kommunen dadurch dringend benötigte Handlungsspielräume überlassen.“*

(Koalitionsvertrag 2024-2029, Seite 185).

AG KFA:

Die Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen mit einem **jährlichen Volumen von unter 20 Mio. Euro** sollten auf ihre Notwendigkeit geprüft werden.

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Besondere Finanzzuweisungen

Zu 15. Zusammenfassung (Handlungsempfehlungen)

Vorschlag HMdF: Streichen bzw. Umsetzen der folgenden Besonderen Finanzzuweisungen / Investitionszuweisungen

1. Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG) – rd. 6,6 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen; aber: im Ressorteinzelplan (Epl. 04, Kapitel 04 59) stehen in 2024 rd. 359 Mio. Euro an Landesmitteln für Ganztagsangebote zur Verfügung.
2. Zuweisungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG) – 2,85 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Zuweisung Bibliotheken und Museen Finanzierung offen; Musikschulen (0,3 Mio. Euro p.a.) ohne zusätzliche Mittel möglich
3. Zuweisungen für Kinder- und Jugenderholung (§ 38 HFAG) – 0,25 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen
4. Zuweisungen für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG) – 5 Mio. Euro p.a.
→ Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe **Besondere Finanzzuweisungen**

Zu 15. Zusammenfassung (Handlungsempfehlungen)

Vorschlag HMdF: Streichen bzw. Umsetzen der folgenden Besonderen Finanzzuweisungen / Investitionszuweisungen

5. Zuweisungen im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG) – rd. 4,4 Mio. Euro p.a.

- Bei etwaiger Umsetzung Finanzierung offen
- Politisch abzustimmen,

- da in Höhe eines Teilbetrags von 2 Mio. Euro p.a. sowohl dringender Investitionsbedarf für Sportstätten von herausgehobener Bedeutung abgedeckt wird als auch in der Vergangenheit Hessentagsstädte von einer Förderung profitieren konnten (0,5 Mio. Euro für Fritzlar zum Hessentag 2024 und 1 Mio. Euro für Fulda zum abgesagten Hessentag 2021).
- Die restlichen 2,4 Mio. Euro p.a. betreffen Sport als Mittel zur Integration (vor allem von Flüchtlingen). Da der Schwerpunkt dieser Förderungen Landesinteressen mit umfasst, wäre politisch zu entscheiden, ob und an welcher Stelle im Haushalt (KFA oder Epl. 12) die Sportförderung ggf. weitergeführt werden sollte.

Zudem soll politisch über die Beibehaltung von Zuweisungen mit Schwerpunktsetzungen der letzten Legislaturperiode entschieden werden (Energie, Nahmobilität, Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen).²⁰

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau - Arbeitsgruppe

Ziel:

- Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA
- Kreisfreiheit der Stadt Hanau darf im KFA nicht zu Lasten
 - des MKK,
 - der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des MKK,
 - aller anderen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, sowie
 - der kreisfreien Städte erfolgen.

Inhalte:

- Remanenzkosten
- LWV
- Neue Quoten für die Teilschlüsselmassen
- HESSENKASSE
- ...

3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau - Arbeitsgruppe

Mitglieder:

- Federführung: HMdF (Herr Engelhart)
- HMdI (Herr Lenz, Frau Herbert, Frau Reusch-Demel)
- Vertreter des MKK (Herr Wolf)
- Vertreter der Stadt Hanau (Herr Dräger)
- Gutachterteam
- ÜPKK (n.n.)
- Vertreter der KSpV

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe
4. **Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II**
5. Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung
6. Verschiedenes

4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II Stand der **Positionierung**

Diskussion aller Fachvorschläge mit den die Regierung tragenden Fraktionen, mit Ausnahme der Vorschläge zu folgenden Themen:

- Höhe der Verbundquote
- Höhe der Quoten für die Teilschlüsselmassen
- Ausgleichsquoten und Solidaritätsumlage
- Gemeindefinanzbericht
- Besondere Finanzzuweisungen

4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II Stellungnahmen der KSpV

Inzwischen sind bereits Stellungnahmen der KSpV zu Aspekten der Evaluation eingegangen:

- **HStT:** Positionsbeschreibung Hessischer Städtetag vom 14.11.2024
- **HSGB:** Kurzpapier KFA – Arbeitspaket I
- **HLT:** Vorberichte – Finanzausschuss des HLT am 19.11.2024

Regelung	Land
Systematik zur Herleitung und Höhe der Finanzausgleichsmasse	<ul style="list-style-type: none"> Systematik: Feste Verbundquote inkl. nachgelagerter Bedarfsprüfung und Spitzabrechnung Höhe: Offen

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none"> Ohne eine Aufstockung der Ausgleichsmasse sieht der HStT keine Möglichkeit der Konsensfindung. Ein Konsens kann nicht gelingen, wenn Mittel nur in den kommunalen Gruppen verschoben werden und somit Gewinner und Verlierer entstehen. Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, die Finanzausgleichsmasse wieder aus einer Verbundquote herzuleiten. Diese Verbundquote muss aber angesichts der gestiegenen kommunalen Aufgaben deutlich höher liegen als 23,6 Prozent. Das heißt, dass die aktuell bestehende Finanzmasse gegenüber dem IST-Stand deutlich aufwachsen muss, weit mehr auch als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen. Bei der im Rahmen des Finanzberichts angezeigten Bedarfsüberprüfung erwarten wir, dass das Land auf Bedarfsstreichungen (Korridor) verzichtet. Für die kreisangehörigen Kommunen muss die Höhe der Kreisumlage bei der Bedarfskontrolle eine zentrale Rolle spielen. 	<ul style="list-style-type: none"> Da aktuell keine Änderung der Bedarfsermittlung offensichtlich ist, wird das grundsätzliche Ziel, einer systemrelevanten Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, nicht erreicht. Das wäre, auch im Angesicht der Finanzsituation der hessischen Landkreise, Grundvoraussetzung für eine Zustimmung. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Verbundquotenmodell inklusive nachgelagerter Spitzabrechnung sei ein geeignetes Modell im Sinne einer praxisorientierten Anwendung des typisierten Bedarfsmodells. Befürwortet eine regelmäßige Evaluation im 5-Jahres-Turnus.

Regelung	Land
Systematik zur Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmassen	<ul style="list-style-type: none">• Systematik: Feste Quoten für die Teilschlüsselmassen• Höhe: Grundsätzlich Fortführung der derzeitigen Quoten, Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">• Bisher keine Beschlussfassung zu festen Quoten. Entscheidend ist deren Höhe für die Städte und Gemeinden.• Die Kreisfreiheit der Stadt Hanau ist bei den Quoten der Teilschlüsselmassen entsprechend zu berücksichtigen		<ul style="list-style-type: none">• Die Veränderung der Teilschlüsselmassen soll im Rahmen der Beobachtungspflicht im Gemeindefinanzbericht betrachtet werden.

Regelung	Land
LWV - Vorabzuweisung	<ul style="list-style-type: none">• Fortschreibung der LWV-Vorabzuweisung mit einer Höhe von 175 Mio. Euro; nur anlassbezogene Erhöhung

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">• Die LWV-Vorabzuweisung ist beizubehalten. Sie ist vom Land mit originären Landesmitteln zu finanzieren. Das gilt zumindest insoweit als der LWV gesetzliche Aufgaben des Landes erfüllt.• Im Übrigen ist die Vorabzuweisung ein kleines Zugeständnis an die finanzstärkeren Kommunen, weil sie die LWV-Umlage in einem hohen Umfang finanzieren.	<ul style="list-style-type: none">• Empfehlung zur Auflösung der Vorwegzuweisung.	<ul style="list-style-type: none">• Regt an, die Gründe, die zu einer anlassbezogenen Erhöhung der festgeschriebenen Vorabzuweisung an den LWV führen können, nicht näher zu definieren (Flexibilität).

Regelung	Land
Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen	<ul style="list-style-type: none"> • Streichung einzelner Zuweisungen zugunsten der Schlüsselmasse
HStT	HLT
<ul style="list-style-type: none"> • HStT, bisher nur Geschäftsstelle: Prinzipiell positiv. Verwandlung in pauschale Zuweisungen je EW, nicht zwingend in SZW. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Offenheit zur Verstärkung der Schlüsselmasse durch Reduzierung der Besonderen Finanzzuweisungen. Ggf. Anpassung von Umlagegrundlagen bei einseitigen Belastungsverschiebungen von steuerstarken Körperschaften.
	Expertengremium
	<ul style="list-style-type: none"> • Begrüßt die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze für eine intensive Prüfung besonderer FZW (Bürokratieabbau, Stärkung der komm. Selbstverwaltung).

Regelung	Land
Metropolenzuschlag	<ul style="list-style-type: none">• Metropolenzuschlag in Höhe von 10 Prozent durch Begutachtung bestätigt und wird deshalb fortgeführt

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">• HStT: Wir stimmen der Beibehaltung des Metropolenzuschlags zu. Jedoch legen wir Wert darauf, dass er wie bisher vertikal abgesichert wird, damit keine Mehrbelastung für die weiteren vier, künftig fünf, kreisfreien Städte entsteht.	<ul style="list-style-type: none">• Sieht keine Notwendigkeit der Festsetzung eines Metropolenzuschlags.	<ul style="list-style-type: none">• Bisher keine Positionierung.

<h2>Regelung</h2>	<h2>Land</h2>
<h3>Kinder als Sonderbedarf</h3>	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Zustimmung • Höhe der Ergänzungsansätze noch offen
<h2>HStT</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Es wird Akzeptanzprobleme geben, sollten – direkt oder indirekt – bisher finanzkraftunabhängig gewährte Zuweisungen in finanzkraftabhängige Zuweisungen umgewandelt werden. Zu einem verfassungsgemäßen KFA gehört es nicht zwingend, einen Ergänzungsansatz für Kinder auszuweisen. Allerdings steht zweifelsfrei fest, dass gerade Kinder zwischen null und sechs Jahren für Aufgaben in kommunaler Zuständigkeit erhebliche Finanzmittel binden. In den Reihen des HStT wird es Gewinner und Verlierer geben. • Die Geschäftsstelle kann der vorgeschlagenen Ausgestaltung gegenwärtig nicht zustimmen. Sie führt dazu, dass abhängig von der jeweiligen Einwohnergewichtung Städte mit überdurchschnittlichem Kinderanteil keine zusätzlichen Schlüsselzuweisungen erhalten würden. Als mögliche Anpassung kommt etwa eine Staffelung oder die Orientierung am Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang in Betracht, der zur Berechnung auf den Hauptansatz abstellt. 	<h2>HLT</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz, jedoch sollte er auch für die Landkreise vorgesehen werden.
<h2>Expertengremium</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Sieht die Einführung des Ergänzungsansatzes für Kinder als sachlich gerechtfertigt an. • Es sollte jedoch bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden. 	

Regelung	Land
Ergänzungsansatz Demografie (Sowohl Einwohnerzuwachs als auch Einwohnerrückgang als Sonderbedarf)	<ul style="list-style-type: none">Ergänzung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang durch Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">Zustimmung zu einem Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs.Angesichts der geringen Zahl aktuell begünstigter Gemeinden wird sich der HStT voraussichtlich nicht gegen die Fortführung des Ergänzungsansatzes bei EW-Rückgang wenden	<ul style="list-style-type: none">Zustimmung zu einem solchen Ergänzungsansatz	<ul style="list-style-type: none">Bisher keine Positionierung.

Regelung	Land
Siedlungsindex	<ul style="list-style-type: none">• Maßgeblich für die Zuordnung zum Ländlichen Raum.• Gestaffelte Ansätze ab einem Siedlungsindex über 0,5

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">• Für den HStT ist der Siedlungsindex als Substitut für „ländlichen Raum“ zustimmungsfähig.• Die Ausweitung des Ergänzungsansatzes auf 5 bis 7 Prozent gegenüber bisher 3 Prozent wäre in Zugeständnis gegenüber Mitgliedern mit überdurchschnittlicher Zersiedelung.	<ul style="list-style-type: none">• Keine Einwände gegen Verwendung des Siedlungsindex	<ul style="list-style-type: none">• Empfiehlt, die Einführung von Grenzwerten in einem schriftlichen Vermerk zu problematisieren und zu begründen

Regelung	Land
Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren	<ul style="list-style-type: none">• Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion gestaffelt nach dem Grad der Mitversorgung

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none">• Die neue Zuordnung hat massive finanzielle Belastungen für all die Städte zur Folge, die das HFAG mit 120 gewichten wird. Bevor sich der Hessische Städtetag äußert, muss er seine Mitgliedstädte anhören	<ul style="list-style-type: none">• Befürwortet die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion	<ul style="list-style-type: none">• Kann die Berücksichtigung der Mitversorgungsfunktion nachvollziehen.• Bittet um Verwendung vorhandener Daten (Verwaltungsvereinfachung)

Regelung

Land

- Abbildung des Verhältnisses zwischen Sonderstatusstädten außerhalb des KFA
- Wegfall der Sonderregeln im Zusammenhang mit Sonderstatusstädten im KFA
- Einführung EW-Gewichtung für OZ; Einführung von Erstattungsbeträgen

Sonderstatusstädte und Kragenkreise

HStT

- Das Präsidium des Hessischen Städtetages
- 1. erwartet, dass entsprechend des Koalitionsvertrages zu den Sonderstatusstädten die gegenwärtige Rechtslage der Sonderstatusstädte im HFAG bestehen bleibt.
- 2. erwartet, dass der der Gesetzgeber die gesetzlich fundamentierte Rolle der Sonderstatusstädte (besondere Aufgabenübernahme nach § 4a Abs. 2 HGO) auch zukünftig wie bisher im HFAG berücksichtigt. Eine Reduktion ihrer Einwohnergewichtung auf 143 Punkte für die Oberzentren Gießen, Marburg, Fulda und Wetzlar ist nicht zu akzeptieren. Völlig indiskutabel ist es, Rüsselsheim am Main mit nur noch 130 Punkten, Bad Homburg v.d.H. mit nur noch 120 Punkten zu gewichten.
- 3. hält ein Erstattungsmodell, bei dem die Sonderstatusstädte wie Dienstleister für ihre Landkreise behandelt werden und eine Art Beweislast für eine finanzadäquate Bewertung der von ihnen erbrachten Sonderleistungen erfüllen müssen, für nicht tragfähig.
- 4. geht wie mehrfach beschlossen weiter davon aus, dass die Hebesätze der vier Sonderstatusstädte Gießen, Marburg, Fulda und Rüsselsheim am Main ab 01.01.2026 dieselbe Höhe haben wie im gesamten jeweiligen Landkreis, die Ermäßigung für Wetzlar und Bad Homburg v.d.H. fortbesteht.

HLT

- Bisheriges System sollte nicht fortgeführt werden.
- HFAG sollte formelle und materielle Leitplanken für die Erstattungsbeträge der Landkreise vorsehen.
- Vorstellbar ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle oder die Einbindung des Hessischen Rechnungshofes. Inhaltlich wird angeregt, dass die Erstattungsbeiträge an die SoSS mit einer rechnerischen Obergrenze versehen werden, um Fragen nach der wirtschaftlichen Leistungserbringung zu vermeiden. Die Obergrenze je Leistungserstattung könnte dabei der fiktive Erstattungsbetrag sein, den der Kragenkreis an die restlichen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt für die gleiche Leistung zu erbringen hätte.

Expertengremium

- Sieht die bestehende Problematik.
- Aufgrund der sich durch die Evaluation ergebenden Veränderungen des KFA wird empfohlen, die Auswirkungen abzuwarten und dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt zu betrachten.
- Bis dahin Fortführung der derzeitigen Regelungen.

Regelung	Land
Nivellierungshebesätze	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierung am Landesdurchschnitt • Ausnahme: Berücksichtigung der Grundsteuerreform in den Jahren 2026 und 2027

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none"> • Der HStT betont im Hinblick auf die Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2026, dass Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen keine Verluste erleiden sollen, weil sie den Hebesatzempfehlungen zur Aufkommensneutralität gefolgt sind. Korrespondierend zu den Änderungen der Umlagegrundlagen muss der Gesetzgeber auch Änderungen für die Umlagehebesätze zugunsten der kreisangehörigen Städte vorsehen. • Wir bewerten die Abmilderung der Effekte der Grundsteuerreform durch die vom HMdF vorgeschlagene Anpassung der Nivellierungshebesätze bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden positiv und weisen darauf hin, dass auch eine spätere Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt zu Verwerfungen führen dürfte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zum generellen Vorgehen. • Strukturellen Verschlechterungen muss entgegengewirkt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisher keine Positionierung.

Regelung	Land
Interkommunale Gewerbegebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Künftig keine Berücksichtigung mehr

HStT	HLT	Expertengremium
<ul style="list-style-type: none"> • Der HStT hält an der bisherigen Lösung fest (Wunsch aller betroffenen Mitglieder). 	<ul style="list-style-type: none"> • Wunsch nach Beibehaltung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stimmt dem Vorschlag, künftig keine interkommunalen Gewerbegebiete mehr zu berücksichtigen, zu. • Empfiehlt die Bereitstellung von Mustersatzungen für den Schluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen für den Ausgleich zwischen den Kommunen außerhalb des KFAs.

Regelung	Land
Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage	<ul style="list-style-type: none">• Fortführung der derzeitigen Ausgleichsquoten und der Tarife der Solidaritätsumlage
HStT	HLT
<ul style="list-style-type: none">• Bisher keine Positionierung.	<ul style="list-style-type: none">• Bisher keine Positionierung.

<p>Regelung</p> <p>Schwimmbäder im KFA</p>	<p>Land</p> <ul style="list-style-type: none"> Keine explizite Berücksichtigung Pauschale Mitberücksichtigung über differenzierte Veredelung der Mittelzentren sowie die Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“ Kostendeckende Entgelte je Schwimmstunde und Schüler, die über die Schulumlage finanziert werden
<p>HStT</p> <ul style="list-style-type: none"> Der HStT kann sich Zuschüsse für Schwimmbäder vorstellen, sofern das Volumen so hoch ist, dass sich der bürokratische Aufwand für ein entsprechendes Programm lohnt. Der Vorschlag des HMdF berücksichtigt nicht die Situation der Kreisfreien Städte. Kreisangehöriger Raum: Die Einschätzung, dass die EW-Gewichtung (Ergänzungsansätze) die Leistungen für ein Schwimmbad abdecken, wird im nicht für jeden Einzelfall zu belegen sein. Im Hinblick auf den Vorschlag der Fachebene des HMdF, dass die Schulträger kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären, müssten Proberechnungen zeigen, ob die Schwimmbadbetreiber tatsächlich profitieren. 	<p>HLT</p> <ul style="list-style-type: none"> Unterstützung des Vorschlags der Erhebung kostendeckender Entgelte. <p>Expertengremium</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Befrachtung des KFA ist zu vermeiden.

Regelung	Land
Interkommunale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none">• Keine zusätzliche Berücksichtigung
HStT	HLT
<ul style="list-style-type: none">• Der HStT stimmt zu.	<ul style="list-style-type: none">• Keine Einwände.
	Expertengremium
	<ul style="list-style-type: none">• Bistlang keine Einwände

Regelung	Land
Straßenausbaubeiträge	<ul style="list-style-type: none">• Keine Berücksichtigung
HStT	HLT
<ul style="list-style-type: none">• Da das Land die Straßenbeiträge nicht abschafft, kann der HStT mit dem Verweis auf bestehende Fördermöglichkeiten leben.	<ul style="list-style-type: none">• Keine Einwände.
	Expertengremium
	<ul style="list-style-type: none">• Die Befrachtung des KFA ist zu vermeiden.

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe
4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II
5. **Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung**
6. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe
4. Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II
5. Vortrag des Gutachterteams (Prof. Lenk) zum aktuellen Stand der Begutachtung
- 6. Verschiedenes**

6. Verschiedenes HessenDrive

- Inwieweit greift das Expertengremium auf HessenDrive zu?
- Hintergrund:
 - Daten, die in HessenDrive hinterlegt sind, dürfen aus Gründen der Informationssicherheit und des Datenschutzes nicht dauerhaft dort liegen.
 - Maximale Ablagezeit eigentlich 7 Tage → Daher Bereinigung des derzeitigen Ablagestands notwendig

6. Verschiedenes **Weitere Terminplanung**

- Gemeinsame Sitzung am 10. Dezember mit der AG KFA ab 8 Uhr

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

9. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation
am 10. Dezember 2024

Prof. Dr. Eibelshäuser

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Nachbesprechung der gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe
4. Verschiedenes

1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Einladung am 28.11.2024 per E-Mail erfolgt
- Prüfung der Beschlussfähigkeit des Expertengremiums

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung**
3. Nachbesprechung der gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe
4. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. **Nachbesprechung der gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe**
4. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Nachbesprechung der gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe
4. **Verschiedenes**

4. Verschiedenes

Hypothetische Verbundquote 2015

Tatsächliche KFA-Masse 2015:

- Fakultativer Steuerverbund
 - Landesanteil an Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer
 - Zwei Drittel der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (rd. 583 Mio. Euro)
- Verbundquote: **23 Prozent**
- KFA-Masse vor Abrechnung Vorjahre: 3.496.146.000 Euro

Hypothetische Verbundquote:

- Korrektur des Steuerverbunds um Abzug der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer
- Gleiche KFA-Masse
- Hypothetische Verbundquote: **23,9 Prozent**

4. Verschiedenes

Weitere Terminplanung

Vorschlag (mit ST abgestimmt):

Monat	Gremium	Datum
Dezember 2024	Gemeinsame Sitzung (25. AG KFA) 9. Sitzung Expertengremium Lenkungsausschuss	10.12.2024, 8 - 10 Uhr
		10.12.2024, 10 - 12 Uhr
		19.12.2024, 11:30 – 13:30 Uhr
Januar 2025	26. Sitzung AG KFA Vorschlag: 10. Sitzung des Expertengremiums Optionaler Lenkungsausschuss	16.01.2025, 10 - 12 Uhr
		17.01.2025, 11:30 – 13:30 Uhr
		23.01.2025, 13 – 15 Uhr
Februar 2025	27. Sitzung AG KFA	27.02.2025, 10 - 12 Uhr
März 2025	28. Sitzung AG KFA Vorschlag: 11. Sitzung des Expertengremiums	27.03.2025, 10 - 12 Uhr
		28.03.2025, 13 - 15 Uhr

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

10. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-
Evaluation
am 17. Januar 2025

Prof. Dr. Eibelshäuser

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025
5. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung**
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025
5. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. **Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024**
4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025
5. Verschiedenes

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Im KFA 2026 zwingend erforderlich umzusetzen

**Festlegung der
Finanzausgleichsmasse**

Festbeträge für die Jahre 2026 und 2027 → Planbarkeit und Verlässlichkeit für die Kommunen.

**Festlegung der Höhe
der
Teilschlüsselmassen**

Fortführung der derzeit im HFAG festgelegten Quoten.

**Berücksichtigung
der Kreisfreiheit
der Stadt Hanau**

Arbeitsgruppe befasst sich eigens mit der Abbildung der Finanzströme im KFA

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Im KFA 2026 zwingend erforderlich umzusetzen

Regelung über den
Vorwegabzug für den LWV

Fortführung oder Streichung?

→ Prüfauftrag an die AG Evaluation des KFA zur weiteren Erörterung.

Maßnahmen zur Abfederung
der Auswirkungen der
Grundsteuerreform

→ Prüfauftrag an die AG Evaluation
des KFA zur weiteren Erörterung.
Siehe II. Grundsteuerreform und KFA

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Ergänzungsansatz für Kinder

Für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten wird jeweils ein **Ergänzungsansatz für Kinder** eingeführt

- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahre.
- Datengrundlage ist die Anzahl der Kinder aus der amtlichen Bevölkerungsstatistik.

→ AG Evaluation des KFA erarbeitet einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung.

Ergänzungsansatz für Demografie

Die bestehenden Ergänzungsansätze für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise für Bevölkerungsrückgang werden durch eine Komponente für Bevölkerungswachstum ergänzt.

→ AG Evaluation des KFA erarbeitet einen Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung.

Anpassung des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Parameter und Instrumente, die sich bewährt haben, sollen im KFA unverändert fortgeführt werden:

Ausgleichsquoten
für die
Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisung A:
65 Prozent als Vorwegausgleich für
besonders steuerschwache Kommunen

Schlüsselzuweisung B:
65 Prozent der Differenz zwischen
Ausgleichsmesszahl und
Steuerkraftmesszahl

Tarifstufen der
Solidaritätsumlage

Gestaffelter Tarif
- 15 und 25 Prozent -
je nach Höhe der Abundanz

Metropolenzuschlag für
Frankfurt am Main

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Unstreitige Themen

Themen, die im KFA nicht berücksichtigt werden sollen:

Interkommunale Zusammenarbeit

Das Programm zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Landesausgleichsstock

- bietet ausreichend Fördermöglichkeiten:
- ausreichendes Fördervolumen, breite Förderfähigkeit.
 - Einzelfallgerechte Unterstützung bei Gemeindefusionen

Straßenausbaubeiträge

Regelungen zur Entlastung vorhanden:

- KAG, Kostenausgleichsrichtlinie des HMdI
- Förderprogramm: „Zinslose Darlehen zur Finanzierung der Stundung von Straßenbeiträgen“

Regelungen im HFAG: Entlastung im Bereich der Straßenbaulast (§43 HFAG)

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Sonstige Themen

Sonderstatusstädte und Kragenkreise

Das Thema wird **aus der laufenden Evaluation ausgeklammert** und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt weiterverfolgt.

Minderheitsvotum der AG KFA (ohne HST):

- Vorschlag an den Lenkungsausschuss, die Frage der Sonderstatusstädte bis zum KFA 2028 zu klären.

Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren

Vorschlag der Gutachter:
Einführung eines Ergänzungsansatzes für Mitversorgungsfunktion, da Mittelzentren sich aufgrund ihrer Mitversorgungsfunktion voneinander unterscheiden.

→ **Nicht mehr Teil der Evaluation** und wird auch in Zukunft nicht weiter verfolgt.

3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024

Sonstige Themen

Besondere Finanzzuweisungen

Kritische Diskussion der Zuweisungen unter 20 Mio. Euro mit den Ressorts im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2026

Schwimmbäder im KFA und
Erweiterung des
Ergänzungsansatzes für
Soziallasten

Kein konkreter Regelungsbedarf im KFA (2026)
→ Erörterung zu einem späteren Zeitpunkt
möglich

Interkommunale
Gewerbegebiete

Berücksichtigung im KFA wird beibehalten.

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. **Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025**
5. Verschiedenes

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025 LWV-Vorabzuweisung

Derzeitiger Vorschlag:

- Die Vorabzuweisung wird ab dem Ausgleichsjahr 2025 auf 175 Mio. Euro festgeschrieben.
- Die regelhafte Erhöhung wird nicht fortgesetzt.
- Eine anlassbezogene Erhöhung kommt in Betracht.

Rückmeldungen der KSpV:

- Heterogenes Meinungsbild → Ziel: Gemeinsame Verständigung über die Ausgestaltung.

Vorschlag der AG KFA:

- KFA 2026/2027: Fortführung der automatischen Erhöhung der LWV-Vorabzuweisung um jährlich 5 Mio. Euro
- Aber: Prüfung einer Anpassung der Parameter für die Ermittlung der LWV-Umlage

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025 **Ergänzungsansatz für Kinder**

Derzeitiger Vorschlag:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.
- Relevante Altersklasse: Kinder unter 6 Jahren.
- Ansatz der Kinder nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik.
- Orientierung an den Ergebnissen der Gutachter

→ **Konkreter Ausgestaltungsvorschlag**

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025

Ergänzungsansatz für Demografie

Derzeitiger Vorschlag:

- Ergänzung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum für alle kommunalen Gruppen.

→ **Konkreter Ausgestaltungsvorschlag**

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026

- Die aktuellen Nivellierungsätze sind auf dem Stand 1. Halbjahr 2014.

⚡ Eine Erhöhung auf den aktuellen Landesdurchschnitt ist fachlich geboten, aber verstärkt die negativen Effekte!

→ Die Nivellierungshebesätze werden um die Effekte der Grundsteuerreform korrigiert und verändern sich in dem Umfang, wie sich die Steuermessbeträge durch die Reform verändert haben.



	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
Nivellierungshebesätze	HFAG	KFA 2026	HFAG	KFA 2026
Grundsteuer A	332 Prozent	245 Prozent	236 Prozent	328 Prozent
Grundsteuer B	365 Prozent	320 Prozent	492 Prozent	730 Prozent

Übergangslösung: Die fachlich gebotene **Anpassung an den gewogenen Landesdurchschnitt** des 1. Halbjahres 2026 erfolgt erst im **KFA-Jahr 2028**.

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

2. Evaluation des KFA - Berücksichtigung der Kommunen im Ländlichen Raum

Besonders bei den Kommunen im Ländlichen Raum steigen aufgrund des neuen Grundsteuer-Modells die Steuermessbeträge, so dass diese Kommunen eine Empfehlung zur Hebesatzsenkung erhalten haben.

a) Neuer Indikator für die Zuordnung zum Ländlichen Raum – **Siedlungsindex!**

Statt 236 zählen nun 253 Kommunen zum ländlichen Raum und profitieren damit vom Ergänzungsansatz Ländlicher Raum.

b) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf bis zu 7 Prozent bei den krg. Gemeinden.

- Staffelfung der Höhe des Ergänzungsansatzes:
 - Siedlungsindex größer 0,5 bis 0,7: 5 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,7 bis 0,9: 6 Prozent
 - Siedlungsindex größer 0,9: 7 Prozent

c) **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum auf 5 Prozent bei den Landkreisen

Langfristige Stärkung der Kommunen im Ländlichen Raum!

4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025 Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

3. Anpassungen bei der Kreisumlage

- Bei der Festlegung der Kreisumlagehebesätze für 2026 ist es Aufgabe der Kommunalaufsicht auf die Umlagegrundlagen zu achten!
- Bei steigenden Kreisumlagegrundlagen sollten die Kreisumlagesätzen grundsätzlich sinken.

Noch zu prüfende Instrumente:

- ...

***** Übergangslösung *****

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024
4. Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025
5. **Verschiedenes**

5. Verschiedenes

Weitere Zeitplanung

Nächste Sitzungen des Expertengremiums:

- 28. März 2025, 13 – 15 Uhr

Nächste Sitzung der AG Evaluierung des KFA:

- 27. Februar 2025, 10 – 12 Uhr

Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses:

- 20. März 2025, 14 – 16 Uhr



Terminierung einer
weiteren Sitzung vor dem
Lenkungsausschuss?

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

**11. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation
am 10. März 2025**

Prof. Dr. Eibelshäuser

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025
4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025
5. Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung**
3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025
4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025
5. Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung Bisherige Empfehlungen des Expertengremiums

Ergänzungsansatz für Kinder

Das Expertengremium sieht die Einführung des Ergänzungsansatzes für Kinder als sachlich gerechtfertigt an, bittet jedoch sicherzustellen, dass unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung ein aufwandsarmes Verfahren gewählt wird.

(7. Sitzung am 25. Oktober 2024)

2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung Bisherige Empfehlungen des Expertengremiums

Ergänzungsansatz für Demografie

Das Expertengremium sieht die Einführung eines Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum als sachlich gerechtfertigt an. Im Hinblick unter anderem darauf, dass im Rahmen der Evaluierung des KFA schon Bevölkerungswachstum berücksichtigt wird (Ergänzungsansatz für Kinder unter 6 Jahren), spricht es sich für einen Vergleichszeitraum von 5 Jahren aus.

(8. Sitzung am 27. November 2025)

2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung Bisherige Empfehlungen des Expertengremiums

Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

Das Expertengremium nimmt die vorgetragenen Kompensationsmaßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform zustimmend zur Kenntnis. Er sieht in ihnen – ebenso wie die wissenschaftliche Begleitung – eine geeignete Möglichkeit, die Auswirkungen abzufedern.

(10. Sitzung am 17. Januar 2025)

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. **Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025**
4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025
5. Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA Ausstehende Empfehlungen der Arbeitsgruppe an den Lenkungsausschuss

A.

Ergänzungsansatz für
Kinder

B.

Ergänzungsansatz für
Demografie

C.

Abfederung der
Auswirkungen der
Grundsteuerreform

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

A. Ergänzungsansatz für Kinder

Es besteht Einvernehmen über folgende Festlegungen:

Für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte sollen Ergänzungsansätze für Kinder eingeführt werden.

- Relevante Altersklasse: **Kinder unter 6 Jahre.**
- Ansatz der Kinder nach der **amtlichen Bevölkerungsstatistik.**

Es wurden unterschiedliche Varianten zur Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes vorgestellt:

- Feststellung der Gutachter:
 - Kreisangehörige Gemeinden: Faktor 4 je Kind, kreisfreie Städte: Faktor 2 je Kind
- Ansatz reduzierter Faktoren
 - Kreisangehörige Gemeinden: Faktor 2 je Kind, kreisfreie Städte: Faktor 1 je Kind
- Ansatz reduzierter Faktoren mit zusätzlicher Einwohnergewichtung

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

A. Ergänzungsansatz für Kinder

Ergebnis der 27. Sitzung der AG KFA zum Ergänzungsansatz für Kinder



→ **Empfehlung des Expertengremiums?**

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

B. Ergänzungsansatz für Demografie

Bisheriger Vorschlag

Erweiterung des derzeitigen Ergänzungsansatzes für Demografie um einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum

- Betrachtungszeitraum 5 Jahre (Empfehlung des Expertengremiums)
- Berücksichtigung einer Abschneidegrenze von 5 Prozent
- Berücksichtigung einer Einwohnergewichtung entsprechend der derzeitigen Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang
- 32 Kommunen würden diesen Ergänzungsansatz aufgrund von Bevölkerungswachstum erhalten

→ Dieser Vorschlag trifft auf grundsätzliche Zustimmung aller Verbände.

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

B. Ergänzungsansatz für Demografie

Alternative

- Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes gemäß gutachterlicher Feststellung:
 - Nur Bevölkerungswachstum
 - Betrachtungszeitraum 10 Jahre
 - Keine Einwohnergewichtung
 - Hinzurechnung der hinzugewonnenen Einwohner

→ Prüfbite der AG KFA: Modellberechnung auf Basis der Feststellungen der Gutachter

→ **Empfehlung des Expertengremiums?**

3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA

C. Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

Vorgelegt wurde die Möglichkeit, die bisher vorgeschlagene Abschneidegrenze von 0,5 abzusenken oder aufzugeben oder den LEP weiterhin als Kriterium für die Zuordnung zum Ländlichen Raum zu nutzen.

→ Es herrscht Einvernehmen, am bisherigen Vorschlag festzuhalten.

→ **Aktualisierung der Empfehlung des Expertengremiums?**

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025
4. **Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025**
5. Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
6. Verschiedenes

4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau **Allgemeines**

Einrichtung einer Arbeitsgruppe Auskreisung Hanau (bislang vier Sitzungen) mit dem Ziel der Überführung Hanaus und des Main-Kinzig-Kreises in einen KFA, der keine finanziellen Verwerfungen erzeugt. **Dies gilt insbesondere auch für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte.**

Zusammensetzung

- Vertreter des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau
- Vertreter des Städte- und des Landkreistages (künftig auch des Städte- und Gemeindebundes)
- Vertreter des Mdl, des RP Darmstadts sowie der ÜPKK (beim Hessischen Rechnungshofes)
- Gutachterteam der Uni Leipzig → **umfangreiche Unterstützung durch Modellrechnungen**

4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau Modellrechnungen der Gutachter

Ergebnisse

Verschiedene Modellrechnungen (KFA 2024/ KFA 2025/ Ansatz Zensus) der Gutachter zeigen:

- **Berücksichtigung Hanaus als kreisfreie Stadt** im KFA kann sowohl für die Stadt als auch für den Kreis **ohne Verzerrungen** erfolgen und beide Kommunen entsprechend ihrer neuen Aufgabenzuschnitte adäquat abbilden.
- **Keine finanzielle Belastung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte** durch Überführung anteiliger Schlüsselmassen aus der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in die Säule der kreisfreien Städte

Sonderregelungen sind aber für eine **Übergangsphase voraussichtlich notwendig**

→ **Betrifft vorrangig die Gruppe (Teilschlüsselmasse) der kreisfreien Städte**

4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau Modellrechnungen der Gutachter

Auswirkungen für den Main-Kinzig-Kreis

- **Rückgang der Aufgaben des Landkreises (Hanau übernimmt nun alle vormals kreislichen Aufgaben)**
- **Rückgang der Schlüsselzuweisungen und finanziellen Mittel in absoluten Zahlen**
 - Weniger Einwohner (rd. 330.000 anstelle von 430.000)
 - Keine Kreisumlage von Hanau mehr
 - Langsamer Verwaltungsabbau mit Kosten verbunden (Remanenzkosten)
- **Anstieg der finanziellen Mittel pro Kopf (rd. 25,5 Mio. Euro)**
 - Wegfall des „Malus“ durch die besondere Stellung von Sonderstatusstädten im KFA bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise
 - Geringere LWV- und Krankenhauszahlungsverpflichtung
 - Verbesserung des Pro-Kopf-Anstiegs ohne zusätzliche Belastung der kreisangehörigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises

4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau Modellrechnungen der Gutachter

Auswirkungen für die Stadt Hanau

- **Übernimmt alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt, Verwaltungsaufbau notwendig**
- **Anstieg der finanziellen Mittel in absoluten Zahlen trotz zusätzlicher Zahlungsverpflichtungen (LWV- und Krankenhaushumlage)**
 - Berücksichtigung als kreisfreie Stadt im KFA und damit höhere Schlüsselzuweisungen
 - Wegfall der Kreisumlageverpflichtung
- **Zu prüfen: Abschlag auf die Einwohnerzahl Hanaus in einer Übergangsphase**
 - „Umtopfung“ von Schlüsselmasse reicht nicht, um negative Auswirkungen auf die restlichen kreisfreien Städte zu vermeiden (rd. -35 bis -40 Mio. Euro)
 - Kompensation dieser Auswirkungen durch degressiven Abschlag auf die Einwohnerzahl Hanaus möglich (zu Lasten Hanaus)

4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau Modellrechnungen der Gutachter

Offene Punkte

- **Übergangsregelung:** Umfang und Dauer einer möglichen Übergangsregelung für die Stadt Hanau sind zu prüfen.
→ Klärung nach Festlegungen des Lenkungsausschusses zum KFA 2026 möglich.
- **Remanenzkosten:** Forderung des Main-Kinzig-Kreises nach Ausgleich sog. Remanenzkosten (rd. 6-8 Mio. Euro) durch das Land.
→ Entscheidung über Umgang mit den Forderungen noch offen.
- **Zeitpunkt der Abbildung der Kreisfreiheit Hanaus im KFA:** Wäre für beide Beteiligten eine Umsetzung der Kreisfreiheit im KFA ab 2026 möglich?
→ In Klärung.

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025
4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025
5. **Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025**
6. Verschiedenes

5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

LWV-Vorwegabzug

- Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung der LWV-Vorabzuweisung für 2026 und 2027.
- Währenddessen Prüfung einer Anpassung der Parameter zur Ermittlung der LWV-Umlage/ Einführung einer finanzkraftunabhängigen Finanzierungskomponente.

Sonderstatusstädte und-Kragenkreise

- Überprüfung in den nächsten beiden Jahren.
- Die Ergebnisse sollen ab dem KFA 2028 wirken.

→ Der HStT spricht sich für einen längeren Evaluationszeitraum aus

5. Vorbereitung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025

Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Ergänzungsansatz für Kinder

- Keine Einigung
- **Offener Dissens zwischen HSGB/HLT und HStT**

Ergänzungsansatz für Demografie

- Grundsätzliche Zustimmung vorbehaltlich der Ergebnisse der erbetenen Modellrechnung

Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

- Einvernehmliche Zustimmung

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung
3. Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025
4. Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025
5. Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025
- 6. Verschiedenes**

6. Verschiedenes

Weitere Zeitplanung

Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses

- 20. März 2025, 14 – 16 Uhr

Nächste Sitzung des AG Evaluierung des KFA

- 27. März 2025, 10 – 12 Uhr

Nächste Sitzung der AG Auskreisung Hanau

- 04. April 2025, 10 – 12 Uhr

Terminierung der 12. Sitzung des
Expertengremiums?



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

12. Sitzung des Expertengremiums zur KFA-Evaluation
am 16. Mai 2025

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Agenda

1. **Einladung und Beschlussfähigkeit**
2. Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025
3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025
4. Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion
5. Verschiedenes
 - Beendigung der Arbeit des Expertengremiums

1. Einladung und Beschlussfähigkeit

- Die Einladung ist am 28. April 2025 fristgerecht ergangen.
- Das Gremium ist beschlussfähig (§ 7 Abs. 1 GO).

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. **Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025**
3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025
4. Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion
5. Verschiedenes
 - Beendigung der Arbeit des Expertengremiums

2. Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025

- Änderungswünsche zum Protokollentwurf sind nicht eingegangen.
- Das Protokoll der 11. Sitzung wird abgenommen.

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025
3. **Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025**
4. Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion
5. Verschiedenes
 - Beendigung der Arbeit des Expertengremiums

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses Ausgangslage - Ergebnisse des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024

1. Im KFA 2026 werden nur zwingend erforderliche Anpassungen vorgenommen.
2. Darüber hinaus werden lediglich die zwischen allen Beteiligten unstreitigen Themen berücksichtigt.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses **Zwingend erforderliche Anpassungen: Kreisfreiheit der Stadt Hanau**

Folgende Maßnahmen sollen ergriffen werden, um die Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA zu berücksichtigen:

- a. Die **Quoten für die Teilschlüsselmassen werden angepasst.**
- b. Einführung eines **auf drei Jahre befristeten Abschlags bei der Einwohnergewichtung (Übergangsregelung)**, um eine finanziellen Schlechterstellung der seitherigen kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt Hanau in ihre Gruppe zu glätten. Im ersten Jahr beträgt der Abschlag 15 Prozent und reduziert sich mit jedem Jahr um 5 Prozentpunkte.
- c. Abbildung der **Kreisfreiheit der Stadt Hanau bereits ab dem KFA 2026.**
- d. **Keine Berücksichtigung** der vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragene „**Remanenzkosten**“ im KFA.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Notwendige Anpassungen im HFAG

1. Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:
 - Überführung von Teilschlüsselmasse von der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zur Gruppe der kreisfreien Städte.
 - Kreisangehörige Gemeinden: 43,8 Prozent (-1,8 Prozentpunkte*)
 - Landkreise: 32,1 Prozent (-0,5 Prozentpunkte*)
 - Kreisfreie Städte: 24,1 Prozent (+2,3 Prozentpunkte*)
2. Übergangsregelung für die Stadt Hanau:
 - Hanau wächst in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte hinein. Abschlag auf die Einwohnergewichtung wird im HFAG vorgesehen.
3. Zeitpunkt: Berücksichtigung der Kreisfreiheit ab dem KFA 2026:
 - Da Hanau ab dem 1. Januar 2026 rechtlich alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt hat, ist eine Präzisierung des § 3 Abs. 4 HFAG erforderlich.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Beschluss des Lenkungsausschusses:

- Die **Quoten für die Teilschlüsselmassen** werden auf Basis der Modellberechnung der Gutachter auf Grundlage des KFA 2025 angepasst.
- **Klarstellung in § 3 Abs. 4 HFAG, um der Kreisfreiheit der Stadt Hanau zum 1. Januar 2026 Rechnung zu tragen.**

Weiterhin streitig:

- Einführung eines **auf drei Jahre befristeten Abschlags bei der Einwohnergewichtung (Übergangsregelung)**, um eine finanzielle Schlechterstellung der übrigen kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt Hanau in ihre Gruppe zu glätten. Der Städtetag fordert hier eine entsprechende Erhöhung der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte aus originären Landesmitteln. Er lehnt auch einen Ausgleich für die Stadt Hanau aus dem Landesausgleichsstock ab.
- **Keine Berücksichtigung** der vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragene „**Remanenzkosten**“ im KFA. → **Gespräche zwischen Landkreistag und Land über eine mögliche Kompensation**

3. Bericht des HMDf aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Exkurs: Finanzausstattung Hanau als kreisfreie Stadt

Die Mittel, die Hanau als Sonderstatusstadt erhält, werden in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte überführt.

Gleiches gilt für die erforderlichen Mittel zur Bewältigung der bisher kreislichen Aufgaben in Höhe der seitherigen Kreisumlage. **Dabei verändert sich der Umfang und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung nicht, es wechselt ausschließlich die Zuständigkeit.**

Diese erhöhte Teilschlüsselmasse wird dann steuerkraftabhängig auf die kreisfreien Städte verteilt. Durch die niedrige Steuerkraft Hanau ergäbe sich ohne den vorgesehenen Abschlag nach den Feststellungen der Gutachter eine Umverteilung zugunsten Hanaus und zulasten der übrigen kreisfreien Städte in einer Größenordnung von 40 Mio. Euro.

Dies wird durch den vorgesehenen, auf drei Jahre befristeten, Abschlag bei der Einwohnergewichtung verhindert.

Der vom Städtetag geforderte Ausgleich aus originären Landesmitteln würde bedeuten, dass sich ausschließlich durch eine Zuständigkeitsveränderung ergebende rechnerische Mehrbelastungen ausgeglichen würden. Das kommt nicht in Betracht.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses **Zwingend erforderliche Anpassungen: LWV-Vorwegabzug Übergangsregelung für den KFA 2026 und 2027**

Die Arbeitsgruppe hat folgenden Kompromissvorschlag erarbeitet:

- Im KFA 2026 und 2027 wird die derzeitige Festlegung, die eine jährliche Steigerung der Vorabzuweisung um 5 Mio. vorsieht, beibehalten.
- In diesem Zeitraum erfolgt die Prüfung einer Anpassung der Umlagegrundlagen zur Ermittlung der LWV-Umlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Beschluss des Lenkungsausschusses:

- **Fortführung der bestehenden Festlegung zum Vorwegabzug für den LWV bis 2027** bei gleichzeitiger Überprüfung einer Anpassung der Umlagegrundlagen zur Ermittlung der LWV-Umlage.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Zwingend erforderliche Anpassungen: Abfederung der Grundsteuerreform

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 und 2027

	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
Nivellierungshebesätze	HFAG - ALT	HFAG - NEU	HFAG - ALT	HFAG - NEU
Grundsteuer A	332 Prozent	245 Prozent	236 Prozent	328 Prozent
Grundsteuer B	365 Prozent	320 Prozent	492 Prozent	730 Prozent

→ Aktualisierung auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Hj. 2026 im KFA 2028

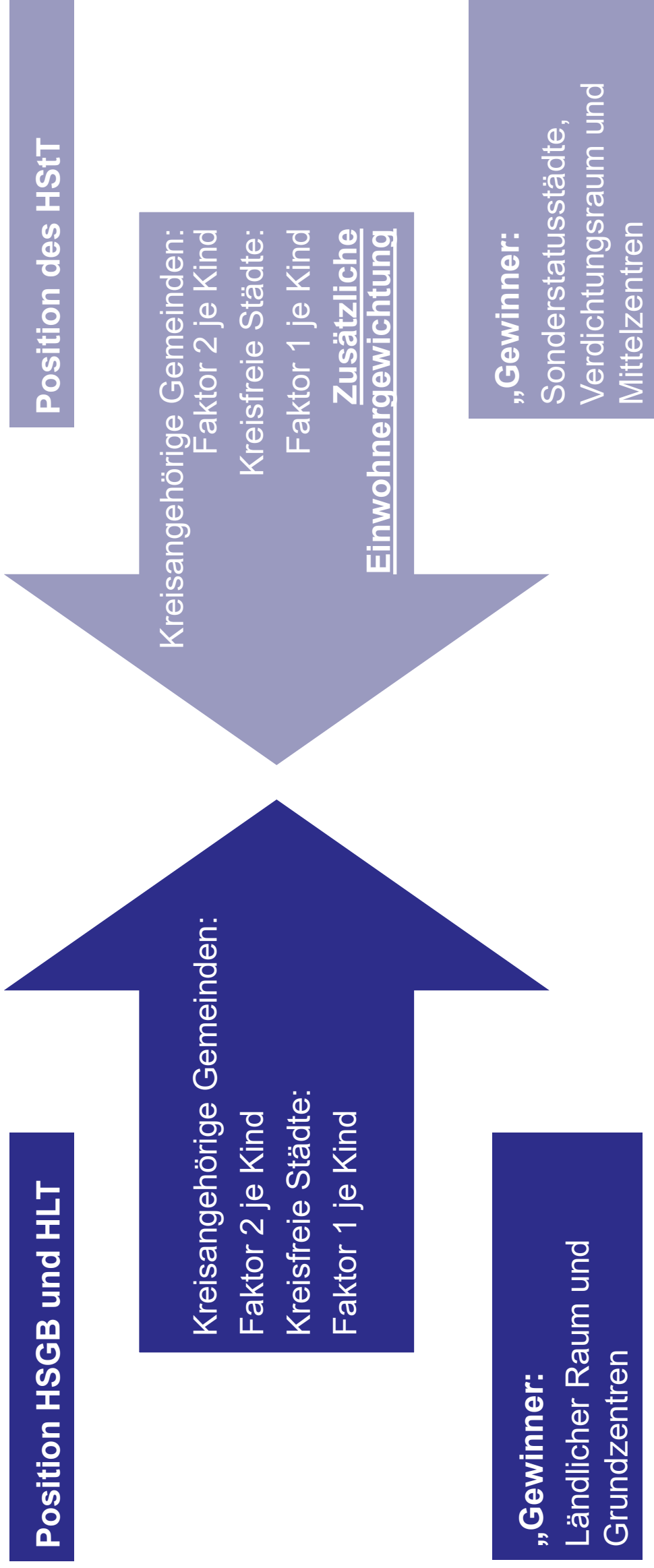
2. Stärkung der Ergänzungsansätze für den Ländlichen Raum

- Neuer Indikator für die Zuordnung zum Ländlichen Raum ist der **Siedlungsindex größer 0,5**.
→ 33 Kommunen neu im Ländlichen Raum, 16 Kommunen nicht mehr im Ländlichen Raum.
- **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum für kreisangehörige Gemeinden auf bis zu 7 Prozent und für Landkreise auf 5 Prozent.

3. Ausgleichszahlung für die Jahre 2026 (rd. 30 Mio. Euro) und 2027 (rd. 25 Mio. Euro)

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Unstreitige Themen (?): Ergänzungsansatz Kinder



Kein Einvernehmen innerhalb der KSpV

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Unstreitige Themen: Ergänzungsansatz Demografie

Erweiterung der bestehenden Ergänzungsansätze Bevölkerungsrückgang um eine Komponente für Bevölkerungswachstum: **Einführung eines Ergänzungsansatzes Demografie:**

Ergänzung §§ 20, 26, 32 HFAG :

- ***Sinkt die Einwohnerzahl innerhalb von zehn Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die Einwohnerzahl um den die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz erhöht.***
- ***Steigt die Einwohnerzahl innerhalb von fünf Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die Einwohnerzahl um den die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz erhöht.***

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Weitere Beschlüsse

- Die **festen Quoten** für die **Teilschlüsselmassen** sind **unbestritten** und werden daher **grundsätzlich** (mit Bereinigung um den „Hanau-Effekt“) **fortgeführt**.
- **Anpassung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Hj. 2024.**
- Auf die **Einholung von Stellungnahmen des LWV** (§ 38 Abs. 1 GGO) und der **Kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf** (§ 38 Abs. 1, 5 GGO i.V.m. § 2 Beteiligungsgesetz) und wird aufgrund der bereits erfolgten engen Einbindung in die Evaluierung des KFA **einvernehmlich verzichtet**.
- Die **Evaluation** hat mit der **3. Sitzung des Lenkungsausschusses ihren (formalen) Abschluss** gefunden.

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Vertikaler KFA - Auswirkungen der Bundestagswahl auf die Finanzlage des Landes

- **Neuregelung der Schuldenbremse:**

Den Ländern ist zukünftig – analog zum Bund – eine **strukturelle Neuverschuldung in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des BIP p.a.** gestattet. Die bundesgesetzliche Umsetzung steht noch aus; Details sind derzeit offen. Bei einer (fiktiven) Aufteilung nach der Einwohnerzahl würde hieraus **für Hessen ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum in Höhe von rd. 1,15 Mrd. Euro** resultieren. Dies mildert den Handlungsdruck, löst ihn aber nicht auf.

- **Infrastruktur-Sondervermögen:**

Für **zusätzliche Investitionen in die eigene Infrastruktur** kommen **100 Mrd. Euro** den Ländern über einen **Bewilligungszeitraum von 12 Jahren** zugute. Die bundes- und landesgesetzliche Umsetzung steht noch aus; Details sind derzeit offen. Auf Basis des Einwohneranteils könnten über einen Zeitraum von 12 Jahren damit Investitionsmaßnahmen i.H.v. rd. 625 Mio. Euro pro Jahr finanziert werden.

- **Maßnahmen des Bundes im Bereich Steuern und Finanzen:**

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD beinhaltet zahlreiche Maßnahmen im Bereich Steuern und Finanzen (u.a. Investitionsbooster, Pendlerpauschale, USt für Gastro, Steuerfreies Gehalt für Rentner), die für die öffentlichen Haushalte **erhebliche Steuerminderereinnahmen** bedeuten dürften (erste, unvollständige Einschätzung: rd. 250 Mio. Euro in 2026, rd. 600 Mio. Euro p.a. ab 2027 in Hessen).

- **Mehrbedarfe aufgrund sonstiger Maßnahmen des Bundes ?**

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Vertikaler KFA

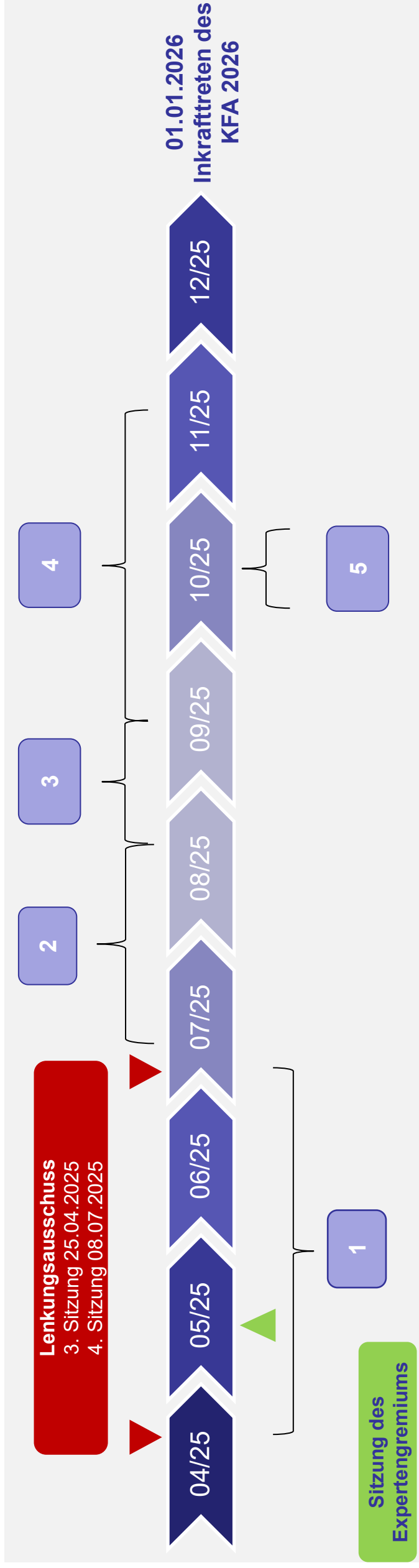
Beschlüsse des Lenkungsausschusses:

- **Das HFAG soll für den KFA 2026 und 2027 Festbeträge vorsehen.**
- Offenheit des Finanzministers Prof. Dr. Lorz bei **Verbesserung der Finanzlage Gespräche mit den Kommunen** über eine Anpassung der Festbeträge.
- **Entscheidung über Höhe der Festbeträge** ist Gegenstand einer vierten Sitzung des Lenkungsausschusses, um bis dahin **mehr Klarheit über die finanziellen Rahmenbedingungen** zu haben (Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung, konkrete Ausgestaltung des vom Bund geplanten Sondervermögens, Anpassung der Verschuldungsregel der Länder).

3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses

Zeitplanung

1. Erarbeitung Referentenentwurf
2. Sommerpause
3. Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung
4. Parlamentarisches Verfahren
5. Erstellung Planungsdaten



Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025
3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025
4. **Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion**
5. Verschiedenes
 - Beendigung der Arbeit des Expertengremiums

4. Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion

Agenda

1. Einladung und Beschlussfähigkeit
2. Abnahme des Protokolls der 11. Sitzung des Expertengremiums am 10. März 2025
3. Bericht des HMdF aus der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025
4. Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion
5. **Verschiedenes**
 - **Beendigung der Arbeit des Expertengremiums**

5. Verschiedenes

Weitere Termine

Expertengremium:

- **Nächste Sitzung:** Derzeit ist keine weitere Sitzung vorgesehen.
- **Landtagsanhörung im Gesetzgebungsverfahren**
- **Tätigkeit des Expertengremiums endet** mit Inkrafttreten des geänderten Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (§ 2 Abs. 5 S. 1 der Geschäftsordnung) zum 1. Januar 2026.

Lenkungsausschuss:

- Vierte Sitzung des Lenkungsausschusses am **Dienstag, den 8. Juli 2025, von 14:30 bis 17:30 Uhr.**

Protokoll:	Teilnehmer:
Bade	Vom Expertengremium: Herr Prof. Dr. Eibelshäuser, Herr Dette, Herr Hilgen, Frau Schnick Vom Finanzministerium: Herr Staatsminister Boddenberg, Herr Staatssekretär Dr. Worms, Herr Kraulich (HMdF), Herr Dr. Duve (HMdF), Frau Dr. Lohse (HMdF), Frau Dr. Kümpel (HMdF), Herr Klumpp (HMdF), Frau Bausch (HMdF), Frau Hau (HMdF), Frau Dr. Glock (HMdF), Frau Bade (HMdF)

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung / Vorstellungsrunde</p> <p>Herr Minister Boddenberg begrüßt die Anwesenden. Es folgt eine Vorstellungsrunde. Dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des Expertengremiums wird durch Herrn Minister Boddenberg die Bestellsurkunde überreicht. Frau Kram, die entschuldigt fehlt, erhält die Urkunde und die Unterlagen per Post.</p>
2	<p>Arbeitsauftrag</p> <p>Schwerpunkt der KFA-Evaluation soll gemäß dem Koalitionsvertrag insbesondere die Vereinfachung und Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs sein. Auf Rückfrage, welche Erkenntnisse aus der Arbeit der überörtlichen Prüfung des Rechnungshofes bislang vorliegen, benennt Herr Kraulich drei Punkte: Siedlungsindex, Sozialindex und Kinderbetreuung. Die vorliegenden Unterlagen hierzu wird das HMdF dem Expertengremium zur Verfügung stellen.</p>
3	<p>Arbeitsstrukturen</p> <p>Für die KFA-Evaluation gibt es eine Arbeitsgruppe, einen Lenkungsausschuss und das unabhängige Expertengremium.</p> <p>Das unabhängige Expertengremium soll insbesondere bei strittigen Punkten zwischen Land und kommunaler Ebene unterstützen. Darüber hinaus sollen die Experten ihre praxisnahen Erfahrungen und Kenntnisse einbringen.</p>
4	<p>Zeitplanung</p> <p>Hinsichtlich des Zeitplans für die Evaluation wird das Inkrafttreten des neugefassten Finanzausgleichsgesetzes zum 1.1.2025 angestrebt. Insbesondere durch die Landtagswahl im Herbst 2023 könnte sich dieser Zeitplan verzögern. Sollte dieser Umstand eintreten, wird auch zu entscheiden sein, wie mit den bis Ende 2024 befristeten Festbeträgen umzugehen ist.</p>
5	<p>Themen</p> <p>Herr Kraulich stellt die Themen der bisherigen AG-Sitzungen sowie die geplanten Themen für die künftigen AG-Sitzungen vor. Die Mitglieder des unabhängigen Expertengremiums können an den AG-Sitzungen teilnehmen.</p>
6	<p>Der Kommunale Finanzausgleich – Ein Überblick</p> <p>Das Bedarfsmodell (2016-2020) unterscheidet sich von dem Steuerverbundmodell (bis 2015) und dem Festbetragsmodell (2021-2024) durch eine deutlich höhere Komplexität, erschwerte Nachvollziehbarkeit für Außenstehende und eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit.</p> <p>Von Seiten des Gremiums wird verdeutlicht, dass eine Vereinfachung des bisherigen komplexen Systems in hohem Maß erstrebenswert sei, man allerdings darauf achten müsse, sich dabei weiter innerhalb der Leitplanken der Urteile des Staatsgerichtshofes (StGH) von 2013 und 2019 zu bewegen. Darüber hinaus ist es aus Sicht des Gremiums sinnvoll, im Zuge der</p>

	<p>Evaluation die Entscheidungsfreiheit der Kommunen durch Erhöhung der Schlüsselzuweisungen zu Lasten der besonderen Finanzaufweisungen zu erhöhen, um so die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.</p> <p>Das Gremium regt an, die Schwachstellen im bestehenden System zu benennen und diese im Rahmen der Evaluation zu beseitigen oder zumindest zu glätten.</p> <p>Auf die Frage zur Verfasstheit des KFA in anderen Bundesländern sagt Herr Kraulich eine entsprechende Übersicht zu.</p>
7	<p>Organisatorisches</p> <p>Für das kommende Jahr werden drei Sitzungstermine frühzeitig festgelegt. Die Mitglieder des Expertengremiums bekommen sämtliche Unterlagen aus der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Schneider	Teilnehmer: Expertengremium: Herr Prof. Dr. Eibelshäuser (Vorsitzender), Frau Kram, Frau Schnick, Herr Dette, Herr Hilgen Finanzministerium: Herr Staatssekretär Dr. Worms, Herr Kraulich, Herr Dr. Duve, Frau Dr. Kümpel, Frau Maifarh, Frau Bade, Herr Schneider
--------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Es wird beschlossen, die Befassung mit der Geschäftsordnung in einem eigenen Tagesordnungspunkt vorzusehen (TOP 1a)</p>
1a	<p>Geschäftsordnung</p> <p>§ 5 Abs. 7 Satz 1 der Geschäftsordnung wird um die Worte „in der Regel“ ergänzt, um sich die Möglichkeit von Online- bzw. Hybrid- Sitzungen offen zu halten. Die Geschäftsordnung wird unter Berücksichtigung dieser Änderung einstimmig angenommen.</p>
2	<p>Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation</p> <p>Herr Dr. Duve berichtet über den Sachstand der Evaluation und gibt einen Überblick über die wesentlichen Erkenntnisse aus den Sitzungen der AG KFA im Zeitraum von Oktober 2022 bis März 2023. Er verdeutlicht, dass die komplexe, vielschichtige vertikale Bedarfsermittlung, wie sie in den Jahren bis 2020 vorgenommen wurde, nur eingeschränkt transparent und nachvollziehbar sei. Die Ermittlung der Mindestausstattung erfolgt mit sehr großem Aufwand und hat in der Regel keine Auswirkungen auf das Gesamtvolumen des KFA. Sie hat aber Einfluss auf die Höhe der Teilschlüsselmassen, was mitunter zu unerwarteten, erratischen Veränderungen geführt hat; dies hat die Planungssicherheit für die Kommunen sehr beeinträchtigt.</p> <p>Von Seiten des Expertengremiums wird hervorgehoben, dass bei einer möglichen Vereinfachung die von Seitendes Staatsgerichtshofes ausgeurteilten Grundsätze beachtet werden müssen. Herr Dr. Duve weist darauf hin, dass seitens des StGH nicht ausgeschlossen wurde, mit Verbundquoten, Festbeträgen o.ä. zu arbeiten. Allerdings sei sicherzustellen, dass eine fortlaufende Beobachtung der Finanzsituation erfolgt. Auch hat der StGH für die Bedarfsermittlung kein konkretes Zeitintervall festgelegt. Alternative Wege zur Ermittlung des KFA-Volumens und der Teilschlüsselmassen könnten ggf. durch den Gutachter geprüft werden.</p>
3	<p>Bericht des Vorsitzenden aus der AG KFA vom 19. Oktober 2022 sowie dem Finanzausschuss des HLT vom 07. Februar 2023</p> <p>Der Vorsitzende berichtet aus der Sitzungen der AG KFA am 19. Oktober 2022 und des Finanzausschusses des Hessischen Landkreistags (HLT) am 07. Februar 2023, an denen er teilgenommen hat. Im Rahmen beider Veranstaltungen habe er auf den Sinn und Zweck des Expertengremiums hingewiesen und ausgeführt, dass das Gremium im Rahmen der Evaluation eine beratende und moderierende Rolle einnehme und insbesondere im Falle von Meinungsverschiedenheiten als Vermittler auftrete.</p> <p>Darüber hinaus habe er verdeutlicht, dass das Gremium eine signifikante Vereinfachung des KFA als zielführend erachtet. Eine Vereinfachung könnte dabei durch ein „typisierendes Bedarfsmodell“ erfolgen, wobei die Vorgaben des StGH die „Leitplanken“ sind. Ziel sollte es sein, den KFA insgesamt transparenter und verständlicher zu machen.</p>

4	Gutachtervergabe <p>Herr Kraulich berichtet über das Vergabeverfahren zur Begleitung der Evaluation durch einen finanzwissenschaftlichen Gutachter. Im Rahmen des Verfahrens hatte von den fünf angeschriebenen, potentiellen Auftragnehmern lediglich Herr Prof. Dr. Lenk ein Angebot abgegeben. Nach fachlicher und vergaberechtlicher Prüfung des Angebots durch das Finanzministerium wurde Herrn Prof. Dr. Lenk der Zuschlag erteilt.</p> <p>Herr Kraulich erläutert, dass die Ausschreibungsmodalitäten so ausgestaltet wurden, dass während der Evaluation neben den bereits vorgesehenen Themen dem Gutachter weitere zur Begutachtung zugewiesen werden können.</p>
5	Schwimmsportstätten <p>Herr Dr. Duve informiert über die aktuelle Diskussion zu einer Berücksichtigung der Aufwendungen für Schwimmsportstätten im Kommunalen Finanzausgleich.</p> <p>Der Vorsitzende berichtet, dass er auf eine Frage in der Sitzung des Finanzausschusses des HLT am 7. Februar 2023 vorgeschlagen habe, die Unterstützung der kommunalen Schwimmsportstätten stärker über die Schulumlage vorzusehen.</p> <p>Das Expertengremium ist im Ergebnis der Erörterung der Auffassung, dass eine besondere Finanzausweisung aus dem KFA nicht sinnvoll erscheint. Ggf. sollten entsprechende Regelungen zur Berechnung der Schulumlage angepasst werden (z.B. kostendeckendere Pauschalbeträge je Schwimmstunde).</p> <p>Im Falle einer vom Finanzministerium initiierten Umfrage unter den Kommunen (über die Kommunalen Spitzenverbände) zur Verbesserung der Informationsbasis, sollte aus Sicht des Expertengremiums auch die Frage aufgenommen werden, wie viele kommunale Schwimmbäder in den letzten Jahren geschlossen bzw. eröffnet wurden.</p> <p>Aus dem Gremium wird darauf hingewiesen, dass die Ursache für „Nichtschwimmer“ nicht ausschließlich in fehlenden Schwimmsportstätten begründet sein muss, sondern auch der Mangel an Schwimmlehrern eine Rolle spielen könne.</p> <p>Das Gremium weist daraufhin, dass ggf. auch andere Förderschwerpunkte im Rahmen bestehender Förderprogramme zielführend sein könnten, um die Betriebskosten zu reduzieren (z.B. durch energetische Sanierungen).</p>
6	Verschiedenes <p>Das Expertengremium kommt überein, den umfangreichen Teilbericht des Hessischen Städtetags (Dr. Dieter) an die AG KFA zur Berücksichtigung in der laufenden Arbeit zu übermitteln. Der Vorsitzende wird Herrn Dr. Dieter entsprechend mit einem kurzen Schreiben hierüber informieren.¹</p> <p>Die nächste Sitzung findet am 06. Juli 2023 um 14:00 im HMdF statt.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

¹ Mit Schreiben vom 11.04.2023 erledigt.

Protokoll: Schneider	Teilnehmer: Expertengremium: Herr Prof. Dr. Eibelshäuser (Vorsitzender), Frau Kram, Frau Schnick, Herr Dette, Herr Hilgen Finanzministerium: Herr Kraulich, Herr Dr. Duve, Frau Dr. Kümpel, Frau Dr. Lohse, Frau Bade, Herr Schneider, Frau Maifarh, Herr Klumpp
--------------------------------	--

Top	Beschreibung
1	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der zweiten Sitzung des Expertengremiums wird angenommen.</p>
2	<p>Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation</p> <p>Herr Kraulich gibt zunächst einen Gesamtüberblick über den bisherigen Stand der Evaluation. Zu den Sitzungen der „Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich (AG KFA)“ am 2. Mai und 6. Juli 2023 erfolgt eine detaillierte Darstellung der jeweiligen Sitzungsinhalte.</p> <p>Diskussionsintensivere Themen</p> <p>Im Rahmen des Gesamtüberblicks werden insbesondere die diskussionsintensiveren Themen des Evaluierungsprozesses sowie divergierende Auffassungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden (KSpV) vertieft dargestellt. Dabei gibt das Expertengremium Folgendes zu bedenken:</p> <p><u>Deckelung Kreisumlagehebesätze/ anderweitige Aufkommensbegrenzung</u></p> <p>Das Expertengremium rät von einer Deckelung der Kreisumlagehebesätze oder einer anderweitigen Aufkommensbegrenzung ab, da sich diese Vorgehensweise in der Vergangenheit nicht bewährt habe. Damals hat die Deckelung der Kreisumlagehebesätze zu einem exorbitanten Anstieg der Kassenkredite der Landkreise geführt.</p> <p><u>Berücksichtigung interkommunaler Gewerbegebiete im KFA</u></p> <p>Das Expertengremium stimmt der Überlegung zu, die Berücksichtigung der interkommunalen Gewerbegebiete im KFA zukünftig entfallen zu lassen, um zur Vereinfachung des KFA beizutragen. Damit geht allerdings eine Belastung der betroffenen Kommunen einher, da erweiterte öffentlich-rechtliche Verträge zu den Finanzbeziehungen der an interkommunalen Gewerbegebieten beteiligten Kommunen geschlossen werden müssen.</p> <p>Das Expertengremium empfiehlt, die Kommunen bei dem einmaligen Prozess der Erstellung der entsprechenden interkommunalen Verträge temporär finanziell zu unterstützen. Zudem rät das Expertengremium, die Kommunen durch das Bereitstellen von Mustersatzungen zu unterstützen.</p> <p>Herr Kraulich ergänzt hierzu, dass vom HMdF ein gestuftes Vorgehen in Betracht gezogen wird, in dem zunächst ein einheitlicher Vordruck zur Minimierung des Auswertungsaufwands zur Verfügung gestellt wird.</p> <p><u>Angemessene Finanzausstattung der Kommunen</u></p> <p>Das Expertengremium gibt zu bedenken, dass die Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung immer auch einer politischen Motivation unterliegt. Maßstab für die Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen und des Ermittlungsverfahrens seien aber vorerst die Urteile des Staatsgerichtshofs (verfassungsrechtliche Leitplanken).</p>

	<p><u>Förderung kommunaler Schwimmsporteinrichtungen</u></p> <p>Das Expertengremium hält an seiner Auffassung aus der 2. Sitzung des Expertengremiums fest, die Förderung des Schulschwimmens nicht in den KFA zu implementieren. Wünschenswert wäre allerdings, dass die Fördermittel für die Schwimmstätten im Epl. 03 nicht nur für Investitionen, sondern auch für Bauunterhalt, nicht zuletzt auch für energetische Sanierungen verwendet werden könnten. Das HMdF wird diesen Vorschlag an das HMdIS weiterleiten.</p> <p>Herr Kraulich informiert in diesem Zusammenhang über die jüngste Forderung der KSpV, das Mehraufkommen der Heimatumlage des Jahres 2022 i.H.v. rd. 71 Mio. Euro zur Unterstützung der Schwimmsportstätten zu verwenden. Stattdessen schlägt das HMdF vor, diese Mittel im Jahre 2024 zur Verstärkung der Schlüsselmasse zu verwenden. Das Gremium unterstützt dieses Vorhaben und spricht sich ebenfalls für die Aufstockung der Schlüsselmasse aus.</p> <p>Weitere Themenvorschläge des Expertengremiums zur Evaluation (außerhalb Folie 9)</p> <p><u>Kinder im KFA</u></p> <p>Das Expertengremium macht darauf aufmerksam, dass das Thema „Finanzierung von Kindertagesstätten“ nicht zuletzt auch durch die bundesgesetzlichen Vorgaben zur Ganztagsbetreuung weiter an Bedeutung gewinnt, da die damit verbundenen Zusatzlasten weder vom Bund noch vom Land übernommen werden. Das Expertengremium rät, dieses Thema für die wissenschaftliche Begutachtung vorzusehen.</p> <p>Herr Kraulich führt hierzu ergänzend aus, dass seitens des HMdF Überlegungen bestehen, die Zahl der Kinder im KFA stärker zu berücksichtigen. Auch deshalb könnte eine wissenschaftliche Begleitung hilfreich sein</p>
<p>3</p>	<p>Vorstellung des Gutachterteams</p> <p>Prof. Lenk stellt sein Gutachterteam vor. Es erfolgte eine kurze Beschreibung der ersten Fragestellungen für die Begutachtung.</p> <p><u>Rückfragen/ Begutachtungswünsche des Expertengremiums</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Auf Rückfrage des Gremiums wird klargestellt, dass sich das Expertengremium auch während der laufenden Gutachtenerstellung einbringen kann. 2. Das Expertengremium wirft zudem die Frage auf, ob ein gutachterlicher Ländervergleich der KFA-Volumina möglich sei. Prof. Lenk gibt zu bedenken, dass ein direkter Vergleich der Mittelausstattung aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenverteilung (Kommunalisierungsgrad) nur schwer möglich sei.
<p>4</p>	<p>Zeitplanung der KFA-Evaluation</p> <p>Das Expertengremium nimmt zur Kenntnis, dass heute in der AG KFA die geänderte Zeitplanung (Inkrafttreten des evaluierten KFA zum 1. Januar 2026) diskutiert wurde und dort positiv aufgenommen wurde. Das Expertengremium schließt sich diesem positiven Votum an und erachtet eine Verlängerung des Evaluierungszeitraums für zielführend.</p> <p>Von Seiten des Gutachterteams wird ebenfalls der geänderte Zeitplan der Evaluation befürwortet.</p>
<p>5</p>	<p>Verschiedenes</p> <p><u>Personelles</u></p> <p>Herr Kraulich informiert das Gremium darüber, dass Herr Dr. Duve mittelfristig das Referat IV 3 verlassen, die Evaluation jedoch weiterhin fachlich begleiten und seinen Nachfolger Herr Engelhard entsprechend einarbeiten wird.</p>

Zudem teilt Herr Kraulich mit, dass seine eigene Pensionierung faktisch im Spätherbst des Jahres 2024 bevorsteht. Mit der Hausspitze des HMdF ist besprochen, dass er auch nach der Pensionierung die Evaluation bis zur Einführung des geänderten HFAG zum 1. Januar 2026 begleiten wird. Diese Vorgehensweise wurde seitens des Expertengremiums ausdrücklich befürwortet.

Sitzungstermin November 2023

Aufgrund der Verschiebung der 13. Sitzung der AG KFA auf den 9. November macht der vorgesehene Termin des Expertengremiums am 13. Oktober keinen Sinn.

Es besteht der Wunsch, die 4. Sitzung des Expertengremiums vor dem 24. November 2023 zu terminieren. Ein entsprechender Terminvorschlag (mitsamt Ausweichtermin) wird dem Gremium von der Geschäftsstelle nach Abstimmung mit dem Vorzimmer von Staatssekretär Dr. Worms übermittelt.

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade/Bausch	Teilnehmer: Expertengremium: Herr Prof. Dr. Eibelshäuser (Vorsitzender), Frau Schnick, Herr Dette (digital), Herr Hilgen (digital) Finanzministerium: Herr Staatssekretär Dr. Worms, Herr Kraulich, Herr Dr. Duve, Frau Dr. Lohse, Frau Maifarth, Herr Engelhart, Frau Bausch, Frau Bade, Herr Klumpp (digital), Frau Dr. Kümpel (digital)
----------------------------------	--

Top	Beschreibung
1	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der dritten Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.</p>
2	<p>Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation</p> <p>Herr Kraulich, Herr Klumpp und Herr Dr. Duve berichten über die am 9. November 2023 stattgefundene 13. AG-Sitzung.</p> <p><u>1. Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte</u></p> <p>Herr Klumpp erläutert die finanzielle Wirkung und Ermittlung der Kurbeiträge und die Diskussion aus der 13. AG-Sitzung.</p> <p>Das Gremium nimmt die in der AG-KFA entwickelte Erheblichkeitsgrenze (20 Mio. Euro) zur Kenntnis und gibt zu bedenken, dass gleichwohl eine Einzelfallprüfung erforderlich ist. Wenn auch mit Blick auf den erheblichen Ermittlungsaufwand und die sehr begrenzte finanzielle Wirkung einer Einstellung der Heilkurortezuweisung zugunsten der Schlüsselzuweisungen nahe liegen könnte, gibt es hier auch politische Implikationen zu bedenken. Einmütig empfiehlt das Gremium jedenfalls eine Vereinfachung des Verteilverfahrens (Pauschalen, schon vorhandene Parameter?). Hierzu bittet das Gremium um einen Vorschlag. Darüber hinaus wurde dem Gremium noch ein Ländervergleich sowie eine Übersicht der endgültigen Zuweisungen für die hessischen Heilkurorte¹ zugesagt.</p> <p><u>2. Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser</u></p> <p>Herr Klumpp erklärt, dass in den Haushaltsjahren 2023/2024 allein in den Kernbereichen der investiven Landesförderung rd. 1 Mrd. Euro den Krankenhäusern zu Verfügung gestellt wird. Er verdeutlicht, dass aus seiner Sicht die Pauschalförderung ein funktionierendes und gutes System sei, da die Gelder dort abfließen und bei den Krankenhäusern ankommen.</p> <p><u>3. Landesausgleichsstock</u></p> <p>Herr Klumpp erläutert kurz die Aufgaben des Landeausgleichsstocks (Nothilfeinstrument und Abrechnungsfunktion).</p> <p>Auch das Gremium kommt einvernehmlich zu der Auffassung, dass es sich bei dem Landeausgleichsstock um ein notwendiges Instrument handele, das fortgeführt werden sollte.</p> <p><u>4. Gebiets- und Aufgabenveränderungen</u></p> <p>Herr Dr. Duve gibt einen Überblick über die Auswirkungen von Gebiets- und Aufgabenveränderungen im KFA.</p> <p><u>5. Referenzzeiträume (horizontale Verteilung)</u></p> <p>Herr Dr. Duve stellt die Vor- und Nachteile von unterschiedlichen Referenzzeiträumen für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen vor und stellt klar, dass hier eine Abwägung zwischen</p>

¹ Die Übersicht über die Zuweisungen in 2023 liegt bei.

	<p>den Vorteilen einer früheren Verfügbarkeit der Planungsdaten und der Datenaktualität stattfinden muss. Er informiert darüber, dass die Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) zu einem Referenzzeitraum „vorvergangenes Jahr“ tendieren, da sie in der Möglichkeit der deutlich früheren Berechnung der jeweiligen Planungsdaten und der damit verbundenen höheren Planungssicherheit einen großen Vorteil für die Kommunen sehen.</p> <p><u>6. Übergangsregelungen</u></p> <p>Herr Dr. Duve stellt den Status Quo der im Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HFAG) zum 1.1.2016 enthaltenen Übergangsregelungen vor, die überwiegend keine Befristung haben und zudem die Komplexität deutlich erhöht haben.</p> <p>Das Gremium empfiehlt einvernehmlich, die Hürden für die Erforderlichkeit von Übergangsregelungen wegen ihrer komplizierten Anwendung künftig hochzusetzen, um die Anzahl entsprechender Regelungen möglichst gering zu halten. Es besteht Einigkeit, dass erforderliche Übergangsregelungen befristet werden sollten.</p> <p><u>7. Evaluationszyklen</u></p> <p>Herr Dr. Duve informiert darüber, dass im Rahmen der AG KFA ein Evaluationszyklus von mindestens 5 Jahren als sinnvoll erachtet wird. Von Seiten des Gremiums kommt die Anregung, den Evaluationszyklus auch aufgrund des damit verbundenen Aufwands zu verlängern (z. B. 7 Jahre) und die entsprechenden Regelungen im HFAG möglichst weich zu formulieren. Da eine regelmäßige Überprüfung durch die fortlaufende Beobachtungspflicht sichergestellt ist, könnten erforderliche Anpassungen auch losgelöst von einer grundsätzlichen Evaluation vorgenommen werden.</p> <p><u>8. Verwaltungsverfahren</u></p> <p>Herr Kraulich regt an, dass im Rahmen der Überprüfung des Verwaltungsverfahrens auch die Frage der Zuständigkeiten geprüft werden könnte. Er weist daraufhin, dass in einigen anderen Ländern die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im nachgeordneten Bereich angesiedelt ist. Sowohl Herr Staatssekretär als auch das Gremium geben zu bedenken, dass die Methodenkompetenz auch im HMDF vorhanden sein sollte und plädieren daher dafür, dass die bisherigen Zuständigkeiten beibehalten bleiben (zusätzliche Schnittstellen sollten vermieden werden).</p> <p><u>9. Kurzbericht der Gutachter</u></p> <p>Herr Dr. Duve gibt einen kurzen Überblick über die aktuellen Themen der finanzwissenschaftlichen Begleitung der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs (Nivellierungshebesätze (NHS), Bedarfsfaktor „Kinder“ im HFAG, Sonderstatusstädte/Kragenkreise).</p> <p>Aus der bisherigen Überprüfung der Gutachter ergibt sich, dass die NHS regelmäßig angepasst werden sollten, da bei zu niedrigen Hebesätzen insbesondere die relativ steuerstarken Kommunen profitieren und die relativ steuerschwachen Kommunen entsprechend verlieren. Zudem schlagen die Gutachter vor, die NHS am Landesdurchschnitt auszurichten und weiterhin nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu differenzieren. Herr Kraulich regt an, die NHS zukünftig gegebenenfalls durch eine Verordnung zu regeln, um eine regelmäßige Anpassung zu erleichtern.</p> <p>Das erste Teilergutachten über das Thema Nivellierungshebesätze wird bis zum 15. Dezember 2023 erwartet.</p>
<p>3</p>	<p>Zeitplanung der KFA-Evaluation</p> <p>Herr Kraulich stellt die aktuelle Zeitplanung vor, die einen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2025 vorsieht. Der Umfang und die Form einer juristischen Begutachtung ist noch zu prüfen.</p>

4	Verschiedenes Die nächste Sitzung ist für März 2024 vorgesehen. Sie sollte zeitlich ca. 1 Woche nach der 15. Sitzung AG-KFA stattfinden, die bislang im März 2024 vorgesehen, aber noch nicht terminiert ist. Es ist vorgesehen, für das Jahr 2024 einen Jahresterminplan zu erstellen.
----------	---

Anlagen:

- *Präsentation 4. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums am 16. November 2023*
- *Anwesenheitsliste 4. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums am 16. November 2023*
- *Protokoll (final) 3. Sitzung des unabhängigen Expertengremiums am 6. Juli 2023*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Schneider	Teilnehmer: Expertengremium: Herr Prof. Dr. Eibelshäuser (Vorsitzender), Frau Kram, Frau Schnick, Herr Dette, Herr Hilgen Finanzministerium: Herr Becker, Herr Kraulich, Herr Dr. Duve, Frau Dr. Kümpel, Herr Klumpp, Herr Engelhart
--------------------------------	--

Top	Beschreibung
1	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der vierten Sitzung des Expertengremiums wird angenommen.</p>
2	<p>Bericht des HMdF zum Sachstand der Evaluation</p> <p>Herr Kraulich gibt zunächst einen Gesamtüberblick über die beiden vergangenen Sitzungen der AG KFA.</p> <p>Sitzung der AG vom 1. Februar 2024</p> <p>In dieser Sitzung wurde der AG der Gemeindefinanzberichts 2023 (Anlage 4) vorgestellt. Der im Protokoll beigefügte Bericht wurde nach Kabinettsbeschluss mittlerweile dem Landtag übermittelt.</p> <p>Sitzung der AG vom 13. März 2024</p> <p>Herr Kraulich stellt dem Expertengremium die Vorschläge der Fachebene zur Neukonzeption des KFA vor, die in den nächsten AG-Sitzungen mit den Mitgliedern im Einzelnen diskutiert werden sollen. Die politische Positionierung soll erst im Anschluss erfolgen. Dieses Vorgehen wird vom Expertengremium begrüßt.</p> <p><u>1. und 4. Bestimmung der Finanzausgleichsmasse und der Teilschlüsselmassen</u></p> <p>Die Experten stellen fest, dass das Verbundquotenmodell inklusive nachgelagerter Spitzabrechnung ein geeignetes Modell im Sinne einer praxisorientierten Anwendung eines typisierten Bedarfsmodells sei und befürworten eine regelmäßige Evaluierung im Fünf-Jahres-Turnus. Darüber hinaus soll auch die Veränderung der Teilschlüsselmassen im Rahmen der Beobachtungspflicht im Gemeindefinanzbericht betrachtet werden.</p> <p><u>2. Vorwegentnahmen</u></p> <p>Herr Prof. Eibelshäuser begrüßt die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze unter dem Gesichtspunkt eines angestrebten Bürokratieabbaus und der Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung, verweist jedoch gleichzeitig auf die laufenden Förderprogramme zur Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER). Herr Kraulich sagt zu, diesen Sachverhalt in die Abstimmung mit den zuständigen Ressorts mitaufzunehmen.</p> <p><u>3. Finanzzuweisung an den LWV</u></p> <p>Es herrscht Einvernehmen, dass bei diesem sensiblen Thema zunächst die Diskussion in der AG abzuwarten ist.</p> <p><u>5. Verteilungsparameter</u></p> <p>Herr Kraulich sagt zu, die Evaluierung der Solidaritätsumlage zusammen mit dem Ausgleichstarif der Schlüsselzuweisungen in die wissenschaftliche Begutachtung miteinzubeziehen.</p> <p>Der aktuell vorliegende Entwurf des Teilgutachtens zu den Nivellierungshebesätzen wird dem Gremium nach der fachlichen Prüfung und Abnahme zur Verfügung gestellt. Auf Wunsch des Gremiums werden die Gutachter gebeten, weitere statistische Auswertungen zur Streuung der Hebesätze mitaufzunehmen.</p>

	<p>Herr Kraulich informiert, dass ein erster Entwurf des Teilgutachtens „Sonderstatusstädte und Kragenkreise“ voraussichtlich Ende Mai zugestellt wird. Laut aktueller Planung könnte das Gutachten in der September-Sitzung des Expertengremiums besprochen werden.</p> <p>Prof. Eibelshäuser verweist zum Thema „Interkommunale Gewerbegebiete“ auf das Protokoll der 3. Sitzung vom 6. Juni 2023, nach dem das Land im Falle einer Nicht-Berücksichtigung im KFA die Kommunen durch die Bereitstellung von Mustersatzungen unterstützen könne.</p> <p><u>7. Zusätzliche Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung</u></p> <p>Herr Kraulich stellt die zusätzlichen Prüfaufträge für die Evaluierung, die aus der Koalitionsvereinbarung zur 21. Legislaturperiode hervorgegangen sind, vor:</p> <p>Eine direkte Förderung des Ausweises von Wohnbauflächen im KFA auf Basis fiktiver Annahmen wie beispielsweise fiktiver Einwohner stößt mit Blick auf die Urteile und Anforderungen des StGH beim Expertengremium auf Bedenken. Das Gremium schlägt vor, dass im Bereich der Förderung des Ausweises von Wohnbauflächen andere Wege der Förderung gegangen werden sollten. Der KFA stelle dagegen kein geeignetes Instrument dafür dar.</p> <p>Ähnliches gilt für das Thema „Straßenausbaubeiträge“. Auch hier herrscht Einigkeit, dass eine Befrachtung des KFA zu vermeiden sei. In diesem Sinne verweisen die Experten beim Prüfauftrag zur Berücksichtigung von Schwimmbädern erneut auf das Protokoll der 3. Sitzung vom 6. Juni 2023; eine Förderung sollte nicht im KFA implementiert werden.</p> <p>Das HMdF wird dabei auf die jeweils fachlich zuständigen Ressorts zugehen und in die Bearbeitung des Prüfauftrags einbinden.</p>
<p>3</p>	<p>Diskussionspunkte aus den letzten Sitzungen der AG KFA</p> <p>Herr Klumpp trägt zum Thema „Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte“ vor und unterbreitet den Vorschlag, eine Vereinfachung durch den Ansatz von Festbeträgen zu erzielen. Das Gremium spricht sich dafür aus, dem Vorschlag die AG KFA aufzunehmen und bei Zustimmung auch an den Hessischen Heilbäderverband heranzutreten werden.</p> <p>Eine Zusammenfassung der Ausführungen von Herrn Klumpp, sowie ein Ländervergleich und eine Übersicht der endgültigen Zuweisungen für die hessischen Heilkurorte wird dem Expertengremium als Tischvorlage zur Verfügung gestellt (Anlage 5).</p>
<p>4</p>	<p>Zeitplanung der KFA-Evaluation</p> <p>Die nächste Sitzung des Expertengremiums ist auf den 26. Juni 2024 (10-12 Uhr) terminiert. Die weiteren Sitzungstermine des Expertengremiums werden in Abhängigkeit der endgültigen Terminplanung der AG KFA (Anlage 3) vereinbart.</p>
<p>5</p>	<p>Verschiedenes</p> <p>Zur nächsten Sitzung sollen die KSpV eingeladen werden, wobei eine Personenbegrenzung auf zwei Person pro Verband erfolgen soll.</p>

Anlagen:

- Präsentation
- Anwesenheitsliste
- Zeitplan der wissenschaftlichen Begutachtung
- Gemeindefinanzbericht 2023
- Informationen zum Thema „Zuweisung zu den Belastungen für Heilkurorte“

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Informationen zu den Arbeitsaufträgen aus der 4. Sitzung des Expertengremiums vom 16. November 2023

TOP 2

1. Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte

„Einmütig empfiehlt das Gremium jedenfalls eine Vereinfachung des Verteilverfahrens (Pauschalen, schon vorhandene Parameter?). Hierzu bittet das Gremium um einen Vorschlag. Darüber hinaus wurde dem Gremium noch ein Ländervergleich sowie eine Übersicht der endgültigen Zuweisungen für die hessischen Heilkurorte zugesagt.“

1. Verfahrensvereinfachung

Im Rahmen der 13. Sitzung der Arbeitsgruppe zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs hat Herr Dr. Lutz vom Hessischen Statistischen Landesamt (HSL) die Arbeitsgruppe darüber informiert, dass statistische Daten im Zusammenhang mit den Heilkurorten erhoben werden, die für die Berechnung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte in Betracht kommen könnten. Insoweit wäre ggf. eine Datenerhebung bei der Kommune entbehrlich. Diesbezüglich steht das Finanzministerium noch im Austausch mit dem HSL.

Nach derzeitigem Stand sind nach Auffassung des Finanzministeriums die Überlegungen nicht dazu geeignet, den Erhebungsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren.

Diese Einschätzung ist darin begründet, dass die Daten des HSL sämtliche Übernachtungen, nicht nur die kurtaxpflichtigen Übernachtungen abbilden. Von der Kurtaxe ausgenommene Übernachtungen sind ebenfalls enthalten (Geschäftsreisende, Flüchtlinge).

Eine Vereinfachung bei der Festsetzung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte nach § 44 HFAG könnte hingegen durch den Ansatz von Festbeträgen entstehen. Vorstellbar wäre eine Ermittlung und Festlegung der Festbeträge anhand der Durchschnittswerte aus den Erhebungsbögen der vorangegangenen fünf Jahre. Diese Festbeträge sollten in einem regelmäßigen Turnus von fünf Jahren überprüft und neu ermittelt werden.

2. Länderumfrage

Das Finanzministerium ist der Bitte des Expertengremiums aus der Sitzung vom 16. November 2023 nachgekommen und hat eine Länderumfrage bezüglich der Erhebung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte initiiert. Von den neben Hessen insgesamt zwölf übrigen Flächenländern haben lediglich Thüringen und das Saarland keine Rückmeldung gegeben. Das Finanzministerium konnte mittels eigenständiger Recherchen feststellen, dass beide Flächenländer keine Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte vorsehen. Entsprechend verhält es sich bei Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Die übrigen Bundesländer sehen zum Teil analog zu Hessen eine antragslose Zuweisung vor. Hierbei unterliegen die Mittel keiner Zweckbindung. Teilweise wird jedoch eine investive, antragsgebundene Förderung vorgesehen, deren Mittel im Wege der Anteilsfinanzierung zweckgebunden zu verwenden sind. Die Höhe der Zuweisung bzw. der investiven Förderung der einzelnen Bundesländer stellt sich wie folgt dar:

Land	Zuweisung in Euro	Antrag/Zweckbindung	Investive Förderung	Antrag/Zweckbindung	Zuständigkeit
Baden-Württemberg	6 Mio.	Antragslos, keine Zweckbindung			Statistisches Landesamt (festsetzende Behörde für die Leistungen nach dem FAG)
Bayern	1,8 Mio.	Antrag erforderlich; Mittel sind Zweckgebunden	21,1 Mio.	Antrag erforderlich, Mittel sind zweckgebunden	Zuweisung: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention) Investive Förderung: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus
Hessen	13 Mio. Euro	Antragslos, keine Zweckbindung			Hessisches Ministerium der Finanzen
Niedersachsen	2 Mio.	Noch festzulegen; keine Zweckbindung			Nds. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
Nordrhein- Westfalen	11,977 Mio.	Antragslos ohne Zweckbindung			Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen und Ministerium der Finanzen Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz			1,5 Mio. Euro	Antrag erforderlich, Mittel sind zweckgebunden	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz

Festzustellen ist, dass Hessen mit einer Einwohnerzahl in 2022 von rd. 6,4 Mio. mit Abstand die höchste Zuweisung für die Belastungen der Heilkurorte vorsieht. Nordrhein-Westfalen mit einer fast dreifachen Einwohnerzahl von rd. 18 Mio. sieht dahingegen lediglich eine Zuweisung in Höhe von 11,977 Mio. Euro vor.

Weiterhin verdeutlicht der Vergleich in der tabellarische Übersicht, dass die Festsetzung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte nicht zwingend vom Hessischen Ministerium der Finanzen vorgenommen werden müsste. Sofern zukünftig eine Datenlieferung über das HSL erfolgen sollte, wäre durchaus denkbar, dass analog zu Baden-Württemberg die Festsetzung der Heilkurortezuweisungen durch das HSL vorgenommen wird.

Ein detaillierteres Ergebnis zu der durchgeführten Länderumfrage kann der **Anlage 1** entnommen werden.

3. Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte der Jahre 2016 bis 2023

Für die insgesamt 33 Heilkurorte wurden in der **Anlage 2** die Zuweisungen für den Betrachtungszeitraum 2016 bis 2023 dargestellt. Aus der Anlage gehen ebenfalls die aufgrund der Corona Pandemie erfolgten Sonderzuweisungen hervor.

4. Finanzielle Auswirkungen bei Wegfall der Zuweisungen

Aus der beigefügten **Anlage 3** wird für die einzelnen Heilkurorte ersichtlich, wie sich der Wegfall der Heilkurortezuweisung auf die Grundsteuer B auswirken würde. Für die Modellberechnung wurden die statistische Daten für das Haushaltsjahr 2022 herangezogen, da für 2023 nur teilweise belastbaren Zahlen veröffentlicht wurden.

Insbesondere Bad Wildungen und Bad Zwesten würden erhebliche finanzielle Einbußen verzeichnen und müssten eine Anhebung der Grundsteuer B von über 400 Prozentpunkten vornehmen.

Eine weitere Alternative zur Abdeckung der finanziellen Einbußen bei Wegfall der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte wäre die Anhebung der Kurtaxe. Das Ergebnis dieser Berechnung kann der **Anlage 4** entnommen werden.

Bundesland	Finanzielle Unterstützung von Heilkurorten (ja/nein)	Höhe in Euro	Rechtsgrundlage (FAG, sonstiges Gesetz, Verordnung, Förderrichtlinie, Einzelfallentscheidung)	Voraussetzungen	Sinn und Zweck (ggf. Kompensation für ...)	Verwendung (mit/ohne Zweckbindung; konsumtiv/investiv)	Verfahrensart (Antragsverfahren/antragsloses Zuweisungsverfahren, Einzelberechnung/Pauschale)	Zuständige Stelle (Behörde, Förderbank)
Brandenburg	nein							
Baden-Württemberg	Ja	6 Mio. Euro p.a. für pauschale Zuweisungen	§ 20 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG)	Die Mittel werden auf die einzelnen Gemeinden nach dem Verhältnis der kurtaxpflichtigen Übernachtungen in den nach dem Kurortgesetz anerkannten Gemeindeteilen aufgeteilt. Dabei werden die Übernachtungen 1. in Heilbädern 2-fach, 2. in heilklimatischen Kurorten, Kneipp-Heilbädern, Kneipp-Kurorten, Orten mit Heilquellen-, Moor (Peloid)- oder Sole-Kurbetrieb und den Orten mit Heilstollen-Kurbetrieb 1,5-fach gewertet.	Pauschale Zuweisungen für Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen.	siehe vorhergehende Spalten	siehe vorhergehende Spalten	Statistisches Landesamt (festsetzende Behörde für die Leistungen nach dem FAG)
Bayern	Ja	a) "KuHeMo-För" Ansatz i.H.v. 1,8 Mio. EUR EPl 14, Kap. 14 03 TG 60, FKZ 314 b) "RÖFE" Ansatz im Entwurf des HPlPlans 2024/2025: 21,1 Mio EUR pro Jahr Epl. 08, Kap. 08 09 Tit. 883 78, FKZ 652	Art. 23, 44 Bayerische Haushaltsordnung (BayHO) nebst Verwaltungsvorschriften (VV-BayHO); a) Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität in den bayerischen hochpräzisionskurativen Kurorten und Heilbädern sowie anerkannten Heilquellen- und Moor-Kurbetrieben ("KuHeMo-För") b) Richtlinie zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE)	a) "KuHeMo-För": Projektförderung für Projekte innerhalb eines therapeutischen, rehabilitativen, präventiven oder gesundheitsfördernden kurörtlichen Gesamtkonzepts (insb. Studien und Untersuchungen - ggf. auch Infrastrukturmaßnahmen); Projekt muss Bezug zu anerkanntem Heilkurort haben. b) "RÖFE": Es werden nur Vorhaben gefördert, für die ein touristischer Bedarf vorliegt und überwiegend touristisch genutzt werden.	a) "KuHeMo-För": Unterstützung der Kurorte, Maßnahmen und Untersuchungen für den Nachweis der medizinischen Qualität im Sinne der Ergebnisqualität durchzuführen; Ziel: Erforderliche wissenschaftliche, empirische Evidenzen zur (Kur-)Medizin zu entwickeln und medizinische Qualität in den Kurorten zu verbessern. b) "RÖFE": Attraktivitätssteigerung und Qualitätsverbesserung bzw. Förderung der Tourismusinfrastruktur; Steigerung der Übernachtungszahlen.	a) "KuHeMo-För": Investiv; zweckgebundene Einzelförderung: 500 Tsd. EUR b) "RÖFE": Investiv; zweckgebundene Zuwendung	a) "KuHeMo-För": Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung; Antragsverfahren mit Projektbeschreibung, Finanzierungsplan, weitere Unterlagen bei Baumaterialien; Verwendungsnachweisverfahren b) "RÖFE": Projektförderung im Wege der Anteilfinanzierung; Antragsverfahren; Verwendungsnachweisverfahren	a) "KuHeMo-För": Bewilligungsbehörde: Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Fachressort: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention) b) "RÖFE": Bewilligungsbehörde: Bezirksregierung (Fachressort: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus)
Hessen	Ja	13 Mio. EUR p.a.	§ 44 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (HFAG); Verordnung zur Durchführung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAGDV)	Status Heilkurort + mindestens 5.000 kurtaxpflichtige Übernachtungen	Kompensation: Ausgleich dafür, nicht wie herkömmliche Kommune Gewerbe ansiedeln zu dürfen bei gleichzeitiger Finanzierung von Aufwendungen für Kurinfrastruktur	Keine Zweckbindung; Mittel grds. konsumtiv und investiv frei verwendbar	Antragslos; Zuweisung nach Verteilschlüssel (Gewichtete Einwohner + Kommunen melden Anzahl Reha-Betten und kurtaxpflichtige Übernachtungen)	Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF)
Mecklenburg-Vorpommern	Nein			Gemeinden, die eine staatliche Anerkennung nach § 1 der Verordnung über die staatliche Anerkennung von Kur- und Erholungsorten (KurortVO) besitzen	Tourismusförderung	Keine Zweckbindung; Mittel grds. konsumtiv und investiv frei verwendbar	noch festzulegen	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
Niedersachsen	ja	2024: 2 Mio Euro	Billigkeitsleistung nach § 53 LHO i.V.m. mit Fördergrundsätzen					
Nordrhein-Westfalen	Ja	11.976.600 EUR in 2023	§ 19 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023) Keine weiteren finanziellen Mittel	Status anerkannter Kurort (Luftkurort, heilklimatischer Kurort, Kneipp-Kurort, Heilbad, Kneipp-Heilbad, Staatsbad)	Pauschale Zuweisungen an Gemeinden, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen tragen.	Keine Zweckbindung; Mittel grds. konsumtiv und investiv frei verwendbar	Antragsloses Zuweisungsverfahren; Sockelbetrag 50 Tsd. EUR je Kommune mit Gewichtung (1-fach: Luftkurort; 2-fach: Heilklimatischer Kurort; 4-fach: Heilbad; 8-fach: Staatsbad); Aufstockungsbetrag bei hohen Übernachtungszahlen	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen und Ministerium der Finanzen Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz	ja	Ansatz von 1,5 Mio. € für Investitionen in öffentliche Tourismusinfrastruktur und sonstige Vorhaben von Kommunen, Ansatz nicht ausschließlich für die Heilbäder und Kurorte 0877 883 74 0877 663 74	§ 25 Abs. 1 Nr. 1 LFAG in der Fassung vom 7.12.2022 Verwaltungsvorschrift "Förderprogramm öffentliche Tourismusinfrastruktur" vom 20. April 2023	als Heilbad, Kneipp-Heilbad, Felke-Heilbad, Kneipp-Kurort, Felke-Kurort, heilklimatischer Kurort oder Ort mit Heilquellen-, Heilstollen- oder Peloid-Kurbetrieb staatlich anerkannt	Förderung von touristischen und artspezifischen Infrastrukturen in Heilbädern und Kurorten	Investitionsförderung zweckgebundene Zuwendung mit Zweckbindungsfristen	Projektförderung auf Antrag im Wege der Anteilfinanzierung als nicht rückzahlbarer Zuschuss zu den förderfähigen Ausgaben; Fördersatz bis zu 85 %	Bewilligungsbehörde: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
Saarland	nein							
Sachsen	nein							
Sachsen-Anhalt	nein							
Schleswig-Holstein	nein							
Thüringen	nein							

AGS	Bäderegemeinden	Landkreis	Zuweisung 2016 in Euro	Euro/EW 2016	Zuweisung 2017 in Euro	Euro/EW 2017	Zuweisung 2018 in Euro	Euro/EW 2018
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	42.690	10,76	43.436	10,53	40.580	9,83
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	188.676	36,96	192.481	37,55	192.805	37,63
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	748.004	13,93	764.857	14,19	753.290	13,89
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	403.698	24,51	404.496	24,42	402.198	24,16
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	633.666	64,93	663.462	66,90	655.906	65,46
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	875.943	65,06	882.175	65,84	896.153	67,03
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	76.748	7,96	78.916	8,09	77.663	7,96
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	654.364	60,32	520.940	47,09	524.681	46,90
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	148.420	23,11	211.401	32,86	214.593	33,29
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.451.159	45,46	1.478.677	46,06	1.479.328	45,99
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	290.397	16,79	150.552	8,69	145.860	8,44
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	394.155	27,86	393.605	27,69	399.443	28,01
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	116.618	14,55	120.934	15,14	75.931	9,58
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6535008	Herbststein	Vogelsbergkreis	47.536	9,87	48.285	10,06	52.669	11,00
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	313.010	95,14	316.935	95,29	341.703	103,33
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	209.781	37,80	211.818	38,69	215.563	39,49
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	469.312	15,85	432.669	14,54	422.293	14,17
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	253.909	66,42	264.862	72,74	260.677	71,42
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	68.555	11,34	63.807	10,61	59.028	9,87
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	53.931	10,57	60.223	11,95	59.456	11,82
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	62.977	8,86	65.567	9,34	71.368	10,22
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	484.893	123,48	502.708	128,87	498.518	127,37
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	121.367	7,83	117.725	7,62	123.978	8,01
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.123.767	183,97	3.204.332	187,57	3.227.005	188,31
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	760.874	125,54	775.230	127,74	768.434	126,53
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	1.005.550	118,63	1.029.907	119,84	1.040.877	119,99

AGS	Bäderegemeinden	Landkreis	Zuweisung 2019 in Euro	Euro/EW 2019	Zuweisung 2020 in Euro	Euro/EW 2020	Zuweisung 2021 in Euro	Euro/EW 2021
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	47.142	11,46	44.919	10,88	47.258	11,35
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	186.371	36,51	189.527	37,28	184.869	36,56
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	751.428	13,86	748.536	13,84	771.447	14,25
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	400.471	23,95	405.317	24,40	410.964	24,85
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	667.161	65,59	669.327	65,01	663.710	64,23
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	876.805	65,24	911.426	67,18	906.079	66,92
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	79.899	8,19	72.787	7,40	70.606	7,16
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	514.205	45,95	520.379	46,43	529.168	46,92
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	205.322	31,78	195.177	29,95	196.764	30,36
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.555.863	47,95	1.541.761	47,45	1.544.191	47,11
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	150.164	8,73	147.816	8,54	138.158	7,98
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	386.350	27,17	325.795	22,97	306.400	21,64
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	85.347	10,78	83.576	10,45	82.258	10,42
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6535008	Herbststein	Vogelsbergkreis	51.751	11,03	55.394	11,76	59.863	12,83
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	334.005	97,21	314.816	89,92	310.781	88,54
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	215.494	39,47	213.765	39,01	201.275	37,03
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	446.035	14,90	440.309	14,66	496.599	16,50
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	257.342	70,62	275.585	76,83	271.924	75,60
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	57.279	9,67	56.598	9,60	57.481	9,74
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	61.141	12,16	60.932	12,18	63.531	12,70
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	73.892	10,64	80.018	11,61	79.413	11,50
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	503.630	132,08	497.260	129,43	484.937	126,85
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	127.207	8,27	130.935	8,41	131.353	8,30
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.209.926	185,93	3.244.325	187,67	3.238.174	187,93
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	766.772	125,78	772.553	125,99	762.245	124,39
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	988.998	114,59	1.001.167	118,34	990.552	116,84

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	Zuweisung 2022 in Euro	Euro/EW 2022	Zuweisung 2023 in Euro	Corona Sonderzuweisung 2020 in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	47.328	11,44	43.544	17.277
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	160.736	29,71	169.550	72.895
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	761.638	13,85	763.976	287.898
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	404.739	24,17	394.744	155.891
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	649.194	60,53	602.001	257.433
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	907.995	65,69	877.635	350.548
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0,00	0	0
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	65.671	6,60	0	27.995
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	497.394	43,52	529.235	200.147
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	193.373	29,84	225.114	75.068
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	1.610.688	48,16	1.543.765	592.985
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0,00	0	0
6440016	Nidda	Wetteraukreis	274.342	15,54	279.835	56.852
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	358.537	25,08	343.377	125.305
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	87.296	10,98	84.267	32.145
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0,00	0	0
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	49.784	10,63	60.742	21.306
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	297.536	83,39	297.175	121.084
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	209.814	38,04	168.385	82.217
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	520.107	16,97	505.623	169.350
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	289.623	78,38	280.926	105.995
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	60.918	10,21	62.351	21.769
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	68.183	13,34	64.877	23.435
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	73.510	10,46	71.989	30.776
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	474.158	123,74	485.560	191.254
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	133.398	8,34	126.002	50.359
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	3.144.950	178,74	3.204.307	1.247.817
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	745.482	116,08	849.141	297.135
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	913.606	108,84	965.879	385.064

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	Corona Sonderzuweisung 2021 in Euro	Corona Sonderzuweisung 2022 in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	27.618	18.203
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	85.826	61.821
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	261.515	292.937
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	191.187	155.669
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	253.009	249.690
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	332.085	349.230
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0	0
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	84.542	25.258
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	203.174	191.305
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	113.799	74.373
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	458.654	619.496
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0	0
6440016	Nidda	Wetteraukreis	121.480	105.516
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	99.910	137.899
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	76.203	33.575
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	0	0
6535008	Herbststein	Vogelsbergkreis	73.213	19.148
6631001	Bad Salzschliff	Landkreis Fulda	109.593	114.438
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	68.252	80.697
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	194.480	200.041
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	112.361	111.394
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	34.188	23.430
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	32.311	26.224
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	83.405	28.273
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	158.700	182.369
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	105.398	51.307
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1.069.995	1.209.596
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	258.517	286.724
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	390.585	351.387

Anlage 3

AGS	Bädergemeinden	Landkreis	GrdSt B in		GrdSt B HS		GrdSt B HS		Veränderung in Euro/EW
			Euro 2022	Euro/EW	GrdSt B in HS	GrdSt B HS 2022	ohne Zuweisung 2022	Veränderung Hebesatzpunkte GrdSt B	
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	491.008	119	420%	460%	40%	11	
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	1.171.507	217	870%	989%	119%	30	
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	10.447.320	190	345%	370%	25%	14	
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	5.823.073	348	540%	578%	38%	24	
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	2.165.581	202	500%	650%	150%	61	
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	2.410.827	174	490%	675%	185%	66	
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	7.060.937	305	632%	632%	0%	0	
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	1.854.090	186	580%	601%	21%	7	
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	2.911.901	255	760%	890%	130%	44	
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	1.465.945	226	592%	670%	78%	30	
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	6.668.631	199	560%	695%	135%	48	
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	6.302.913	176	450%	450%	0%	0	
6440016	Nidda	Wetteraukreis	3.284.510	186	570%	618%	48%	16	
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	2.037.102	143	400%	470%	70%	25	
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	837.282	105	370%	409%	39%	11	
6534010	Gladenbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	1.901.182	152	475%	475%	0%	0	
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	565.793	121	365%	397%	32%	11	
6631001	Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda	843.264	236	695%	940%	245%	83	
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	707.102	128	450%	584%	134%	38	
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	5.469.842	178	470%	515%	45%	17	
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	1.196.618	324	951%	1181%	230%	78	
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	1.795.632	301	950%	982%	32%	10	
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	890.180	174	600%	646%	46%	13	
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	700.996	100	395%	436%	41%	10	
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	576.938	151	500%	911%	411%	124	
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2.447.681	153	455%	480%	25%	8	
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2.622.995	149	360%	792%	432%	179	
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1.397.181	218	380%	583%	203%	116	
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	2.240.179	267	800%	1126%	326%	109	

Anlage 4

AGS	Kommune	Landkreis	Kurtaxe in Euro	Kurtaxpflichtige Übernachtungen in 2021	Zuweisung 2023 in Euro	Kurtaxe ohne Zuweisung in Euro	Veränderung Kurtaxe in Euro
6431009	Grasellenbach	Landkreis Bergstraße	0,75	8.485	43.544	5,13	4,38
6431015	Lindenfels	Landkreis Bergstraße	0,25	37.632	169.550	4,51	4,26
6434001	Bad Homburg v. d. Höhe	Hochtaunuskreis	3,10	248.145	763.976	6,18	3,08
6434005	Königstein	Hochtaunuskreis	1,50	65.853	394.744	5,99	4,49
6435001	Bad Orb	Hochtaunuskreis	2,50	147.193	602.001	4,09	1,59
6435002	Bad Soden-Salmünster	Hochtaunuskreis	2,30	193.869	877.635	4,53	2,23
6436001	Bad Soden a. Taunus	Main-Taunus-Kreis	0,00	0	0	0,00	0,00
6437001	Bad König	Odenwaldkreis	1,40	4.550	0	1,40	0,00
6439002	Bad Schwalbach	Rheingau-Taunus-Kreis	2,65	124.827	529.235	4,24	1,59
6439014	Schlangenbad	Rheingau-Taunus-Kreis	2,45	68.148	225.114	3,30	0,85
6440002	Bad Nauheim	Wetteraukreis	3,30	420.500	1.543.765	3,67	0,37
6440003	Bad Vilbel	Wetteraukreis	0,00	0	0	0,00	0,00
6440016	Nidda	Wetteraukreis	3,30	29.605	279.835	9,45	6,15
6533003	Bad Camberg	Landkreis Limburg-Weilburg	1,30	62.730	343.377	5,47	4,17
6534003	Bad Endbach	Landkreis Marburg-Biedenkopf	1,20	13.823	84.267	7,30	6,10
6535008	Herbstein	Vogelsbergkreis	1,50	17.153	60.742	3,54	2,04
6631001	Bad Salzschlirf	Landkreis Fulda	2,50	88.669	297.175	3,35	0,85
6631010	Gersfeld	Landkreis Fulda	2,40	47.224	168.385	3,57	1,17
6632002	Bad Hersfeld	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	2,20	145.162	505.623	3,48	1,28
6633002	Bad Karlshafen	Landkreis Kassel	2,50	96.805	280.926	2,90	0,40
6633006	Bad Emstal	Landkreis Kassel	1,00	12.409	62.351	5,02	4,02
6633018	Naumburg	Landkreis Kassel	0,50	18.226	64.877	3,56	3,06
6634017	Neukirchen	Schwalm-Eder-Kreis	1,00	13.911	71.989	5,17	4,17
6634027	Bad Zwesten	Schwalm-Eder-Kreis	1,50	132.577	485.560	3,66	2,16
6635002	Bad Arolsen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	1,00	31.514	126.002	4,00	3,00
6635003	Bad Wildungen	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2,85	960.390	3.204.307	3,34	0,49
6635022	Willingen (Upland)	Landkreis Waldeck-Frankenberg	2,00	501.737	849.141	3,69	1,69
6636001	Bad Sooden-Allendorf	Werra-Meißner-Kreis	2,60	259.243	965.879	3,73	1,13

Protokoll: Jordan/Bade	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)
----------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der fünften Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.</p>
2	<p>Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden (KSpV)</p> <p>Auf Wunsch der KSpV nehmen diese an der heutigen Sitzung des Expertengremiums teil. Sie erhalten eine Übersicht der bisherigen Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums, die diesem Protokoll als Anlage beigefügt ist. Außerdem stimmt das Expertengremium zu, den KSpV die Protokolle der Sitzungen des Expertengremiums zur Verfügung zu stellen. Diese sind ebenfalls dem Protokoll beigefügt.</p> <p>Im nachfolgenden Austausch werden u.a. die Bedarfsermittlung im KFA und der Umgang mit allgemeinen und besonderen Finanzzuweisungen (insbesondere Finanzzuweisung an LWV) besprochen.</p> <p>Da es insbesondere zum Themenbereich besondere und allgemeine Zuweisungen sowie zur Finanzierung des LWV noch unterschiedliche Auffassungen aus den Reihen der KSpV gibt, schlagen die Experten vor, diese Themen zunächst im Rahmen der AG zu besprechen.</p> <p>Die Experten unterstreichen die Wichtigkeit der Mitarbeit der KSpV am Evaluationsprozess. Hierbei sind die fachliche Expertise und die persönlichen Meinungen der Teilnehmer aus den Reihen der KSpV von großer Bedeutung, auch wenn diesen noch keine Beschlüsse oder Festlegungen der jeweiligen Präsidien zu Grunde liegen. Die Experten weisen darauf hin, dass Stellungnahmen seitens der KSpV zu den Gutachten hilfreich wären, damit sich das Expertengremium insbesondere mit den Teilen der Gutachten befassen kann, zu denen unterschiedliche Auffassungen bestehen.</p>
3 und 4.	<p>Bericht des HMdF zum aktuellen Sachstand der Evaluation und Bericht zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begleitung zum Themenschwerpunkt „Nivellierungshebesätze“</p> <p>Herr Kraulich berichtet aus der 16. und 17. AG-Sitzung. Herr Dr. Hesse (Uni Leipzig) stellt die Ergebnisse des Gutachtens zu den Nivellierungshebesätzen (NHS) vor. Die Gutachter empfehlen eine Anhebung der NHS auf den gewogenen Landesdurchschnitt. Die Auswirkungen der Grundsteuerreform sind in diesem Gutachten nicht berücksichtigt.</p> <p>Herr Kraulich informiert, dass die auf Grundlage der Grundsteuerreform erfolgten Hebesatzempfehlungen bei 213 kreisangehörigen Städten und Gemeinden unterhalb der aktuell geltenden NHS in Höhe von 365 Prozent liegen und sich dadurch die Anfragen von Kommunen häufen, wie damit im Rahmen des KFA umgegangen wird.</p> <p>Vor diesem Hintergrund gibt das HMdF zu Bedenken, ob es nicht sinnvoll sein könnte, die Anpassungen der NHS schrittweise durchzuführen und damit zeitlich voneinander zu trennen. In einem ersten Schritt könnte zunächst auf die Effekte der Grundsteuerreform reagiert werden, was ggf. zu einer vorübergehenden Absenkung der NHS führen würde. In einem zweiten Schritt könnte im Sinne der Empfehlung der Gutachter dann die Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt erfolgen.</p>

	Die Experten bitten, dieses Thema in der nächsten Sitzung als Tagesordnungspunkt aufzunehmen.
5	Verschiedenes Die nächsten Sitzungen des Expertengremiums werden wie folgt terminiert: Freitag, 30.08.2024, 10 Uhr – 7. Sitzung des Expertengremiums Mittwoch, 27.11.2024, 10 Uhr – 8. Sitzung des Expertengremiums Mittwoch, 11.12.2024, 10 Uhr – bei Bedarf Die Termine der Sitzungen für das 1. Quartal 2025 werden im November abgestimmt.

Anlagen:

- *Präsentation 6. Sitzung Expertengremium am 26. Juni 2024*
- *Anwesenheitsliste 6. Sitzung Expertengremium am 26. Juni 2024*
- *Präsentation Uni Leipzig „Nivellierungshebesätze – Ergebnisse kompakt“*
- *Präsentation Gutachter zur 6. Sitzung des Expertengremiums am 26. Juni 2024*
- *Übersicht/Zusammenfassung „Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums KFA“*
- *Protokolle der 1. bis 5. Sitzung des Expertengremiums*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Bade	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste); Frau Kram (digital)
---------------------------	--

Top	Beschreibung
1 und 2	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit und Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der sechsten Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.</p>
3 und 4	<p>Vorstellung der Rückmeldungen der Landesregierung zum Arbeitspaket I und Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe und zum aktuellen Stand der wissenschaftlichen Begutachtung</p> <p><i>Darstellung des Abstimmungsprozesses zu den Arbeitspaketen I und II</i></p> <p>Das HMdF gibt einen Überblick über den Abstimmungsprozess zu den Arbeitspaketen I und II.</p> <p><i>Sachstand zum Arbeitspaket I</i></p> <p><u>Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und Bestimmung der Teilschlüsselmassen</u></p> <p>Das HMdF informiert darüber, dass die Finanzausgleichsmasse zukünftig anhand eines gesetzlich geregelten Anteils am obligatorischen Steuerverbund (Steuerverbundquote) ermittelt werden und die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die jeweiligen kommunalen Gruppen (Teilschlüsselmassen) nach festen Quoten erfolgen soll. Die Höhe der Quoten ist Bestandteil des Arbeitspakets II.</p> <p><u>Vorabzuweisung an den LWV</u></p> <p>Von Seiten der Experten wird angeregt, die Gründe, die zu einer anlassbezogenen Erhöhung der festgeschriebenen Vorabzuweisung an den LWV führen können, nicht näher zu definieren, um hier Flexibilität sicher zu stellen.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Kinder</u></p> <p>Das Expertengremium sieht die Einführung des Ergänzungsansatzes für Kinder als sachlich gerechtfertigt an, bittet jedoch sicherzustellen, dass unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung ein aufwandsarmes Verfahren gewählt wird.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs statt Einwohnerrückgang</u></p> <p>Das HMdF weist darauf hin, dass ursprünglich angedacht war, den Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang zu streichen und durch einen Ergänzungsansatz für Einwohnerzuwachs zu ersetzen. Nun soll jedoch der Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang beibehalten und zusätzlich ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs eingeführt werden.</p> <p><u>Berücksichtigung der Zersiedlung und des Ländlichen Raums</u></p> <p>Das Expertengremium kann die Berücksichtigung der mit einer Mitversorgungsfunktionen einhergehenden außergewöhnlichen Belastungen bei den Mittelzentren nach dem Vorschlag des HMdF nachvollziehen; es bittet, unter Verwaltungsvereinfachungsgesichtspunkten bei der Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes vorhandene Daten zu verwenden.</p> <p>Das HMdF informiert, dass die Gewährung des Ergänzungsansatzes „Ländlicher Raum“ für zersiedelte Gemeinden ab einem Siedlungsindex größer 0,5 angedacht ist. Er verdeutlicht, dass es auch im Landesentwicklungsplan (LEP) starre Grenzen gab.</p>

Die Experten empfehlen, die Einführung von Grenzwerten in einem schriftlichen Vermerk zu problematisieren und zu begründen. Herr Kraulich ergänzt, dass dies sogar in der Gesetzesbegründung mitaufgenommen werden könnte.

Weitere Themen des Arbeitspakets I

Das HMdF stellt den Sachstand bei der Berücksichtigung von Schwimmbädern im KFA, dem Ergänzungsansatz für Soziallasten, den Nivellierungshebesätzen, den Interkommunalen Gewerbegebieten, der Interkommunalen Zusammenarbeit und den Straßenbeiträgen vor.

Sachstand zum Arbeitspaket II

Metropolenzuschlag

Der Metropolenzuschlag in Höhe von 10 Prozent konnte von den Gutachtern im Rahmen einer statistischen (datenbasierten) Analyse der Mehrbelastungen bestätigt werden und ist somit statistisch nachweisbar. Das HMdF ergänzt, dass Mehrbelastungen bei den anderen kreisfreien Städten nicht nachweisbar sind.

Sonderstatusstädte/Kragenkreise

Die Gutachter weisen darauf hin, dass es bei den Sonderstatusstädten keinen einheitlichen Aufgabenkanon gibt und es im derzeitigen KFA somit einheitliche Regelungen für uneinheitliche Aufgaben gibt. Die Gutachter empfehlen, den einheitlichen Hauptansatz für Sonderstatusstädte abzuschaffen und stattdessen eine Einwohnergewichtung für Oberzentren einzuführen. Darüber hinaus soll es individuelle Vereinbarungen über Ausgleichsleistungen zwischen Kragenkreisen und Sonderstatusstädte geben.

Die Expertenkommission sieht aufgrund der gutachterlichen Erörterungen ebenfalls die bestehende Problematik bei Sonderstatusstädten und Kragenkreisen. Im Hinblick der sich im Rahmen der Evaluation ergebenden Veränderungen des KFA empfehlen die Experten, die Auswirkungen abzuwarten und dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt, z.B. bei einer kommenden Evaluierung, zu betrachten (Gefahr der Überfrachtung). Bis dahin sollte die aktuelle Regelung fortgesetzt werden.

Funktion des Gemeindefinanzberichts

Das HMdF weist darauf hin, dass die Überprüfung der finanziellen Mindestausstattung weiterhin im Rahmen eines Gemeindefinanzberichtes erfolgen soll.

Weitere Arbeits- und Zeitplanung der KFA-Evaluation

Herr Kraulich stellt den weiteren Zeitplan der KFA-Evaluation vor.

Die nächste Sitzung des Expertengremiums ist für den 27. November 2024 um 10 Uhr vorgesehen.

Darüber hinaus ist für den 10. Dezember 2024 um 8 Uhr eine gemeinsame Sitzung mit der AG KFA-Evaluation vorgesehen.

Am 19. Dezember 2024 um 11:30 ist eine Sitzung des Lenkungsausschusses geplant, hier ist auch die Teilnahme des Vorsitzenden des Expertengremiums vorgesehen.

Die Experten bitten im Rahmen der kommenden Sitzung um Terminabstimmung für die erforderlichen Sitzungen im Rahmen des 1. Quartals 2025.

5	Verschiedenes Herr Kraulich weist daraufhin, dass die Bevölkerungszahlen aus dem Zensus 2022 erst im Rahmen des KFA 2026 berücksichtigt werden sollen.

Anlagen:

- *Präsentationen 7. Sitzung Expertengremium am 25. Oktober 2024*
- *Anwesenheitsliste 7. Sitzung Expertengremium am 25. Oktober 2024*
- *Präsentation Gutachter zur 22. Sitzung der AG KFA-Evaluation am 24. Oktober 2024*

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll: Jordan	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste); Herr Prof. Dr. Lenk (digital)
-----------------------------	--

Top	Beschreibung
1 und 2	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit und Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der siebten Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.</p>
3	<p>Bericht des HMdF zu den vergangenen Sitzungen der Arbeitsgruppe</p> <p><u>Festlegung der Verbundquote</u></p> <p>Die FAG-Masse wird ab dem Ausgleichsjahr 2026 wieder anhand eines festen Anteils am Steuererwerb bemessen (Arbeitspaket I). Die Höhe dieser Verbundquote wird Gegenstand politischer Entscheidungen sein.</p> <p><u>Festlegung der Quoten für die Teilschlüsselmassen</u></p> <p>Nachdem die Landesregierung bereits zugestimmt hat, die Höhe der Teilschlüsselmassen weiterhin anhand fester Quoten zu bemessen (Arbeitspaket I), schlägt das HMdF vor, die bisher geltenden Quoten fortzuführen. Die Auskömmlichkeit der Quoten wird im Rahmen des Gemeindefinanzberichts jährlich überprüft. Das Expertengremium spricht sich dafür aus, bei den festen Quoten für die Teilschlüsselmassen im Grundsatz zu verbleiben. Anpassungsbedarf sieht es im Hinblick auf die Auskreisung der derzeitigen Sonderstatusstadt Hanau.</p> <p><u>Solidaritätsumlage</u></p> <p>Die Fachebene spricht sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Regelung im HFAG aus. Die Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage ist für das Expertengremium nachvollziehbar.</p> <p><u>Ausgleichsquoten</u></p> <p>Die geltenden Ausgleichsquoten für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen A und B sollen beibehalten werden, da sich diese bewährt haben.</p> <p><u>Besondere Finanzausweisungen</u></p> <p>Das HMdF erläutert den aktuellen Sachstand in Bezug auf die Prüfung der Notwendigkeit der Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen mit einem jährlichen Volumen unter 20 Mio. Euro und stellt die entsprechenden Vorschläge zum Streichen bzw. Umsetzen dar. Das Expertengremium verweist dazu auf den bereits gefassten Beschluss in seiner 5. Sitzung. Das Gremium hatte sich für die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze für eine intensive Prüfung der Besonderen Finanzausweisungen unter dem Gesichtspunkt eines angestrebten Bürokratieabbaus und der Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung ausgesprochen.</p> <p><u>Auskreisung Hanau</u></p> <p>Zur Sicherstellung einer angemessenen Berücksichtigung der geplanten Kreisfreiheit der Stadt Hanau zum 1. Januar 2026 im KFA wird eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreter des HMdF und HMdI, der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises, der ÜPKK, des Gutachterteams und der KSpV eingerichtet.</p>
4	<p>Vorstellung der Rückmeldung der Landesregierung zu den Arbeitspaketen I und II</p> <p>Das HMdF stellt die Positionierungen der Landesregierung und bisherigen Stellungnahmen der KSpV, sowie die Beschlüsse des Expertengremiums im Rahmen einer Synopse dar.</p>

	<p>Zu den nachfolgenden Themen gibt das Expertengremium folgenden Empfehlungen ab:</p> <p><u>Metropolenzuschlag</u></p> <p>Das Expertengremium kann den Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main in der Größenordnung von 10 Prozent aufgrund der Darlegungen der Gutachter nachvollziehen.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Demografie</u></p> <p>Das Expertengremium sieht die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum als sachlich gerechtfertigt an. Im Hinblick unter anderem darauf, dass im Rahmen der Evaluierung des KFA schon der Bevölkerungszuwachs berücksichtigt wird (Kinder U6), spricht es sich hier für einen Vergleichszeitraum von 5 Jahren aus.</p> <p><u>Nivellierungshebesätze</u></p> <p>Hinsichtlich der Fortführung der Nivellierungshebesätze (unabhängig von der Grundsteuerreform) empfiehlt das Expertengremium zu berücksichtigen, dass im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ein ausreichender Entscheidungsspielraum vor Ort verbleibt und keine Steuererhöhungsspirale in Gang gesetzt wird.</p> <p><u>Interkommunale Zusammenarbeit</u></p> <p>Die Experten stimmen der Überlegung zu, aus Gründen der Komplexität die interkommunale Zusammenarbeit nicht im KFA zu berücksichtigen.</p> <p>Die Synopse und die Beschlussammlung werden um die heutigen Beschlüsse und Empfehlungen ergänzt.</p>
5	<p>Vortrag des Gutachterteams zum aktuellen Stand der Begutachtung</p> <p>Herr Prof. Lenk erläutert das Symmetrieverfahren im Rahmen der Begutachtung des vertikalen KFA (Ermittlung der FAG-Masse). Er erläutert, dass über das Symmetrieverfahren retrospektiv die Angemessenheit der FAG-Masse überprüft werden kann. Die Überprüfung des vertikalen KFA zeigt, dass der KFA in den vergangenen Jahren – unabhängig vom Modell zur Ermittlung der FAG-Masse – jeweils angemessen ausgestaltet war.</p>
6	<p>Verschiedenes</p> <p>Am 10. Dezember 2024, 8 Uhr findet eine gemeinsame Sitzung mit der AG Evaluation des KFA statt. Im Anschluss ist eine eigene Sitzung des Expertengremiums von 10 bis 12 Uhr geplant.</p> <p>Der Lenkungsausschuss tagt am 19. Dezember 2024, 11:30 Uhr. Hier ist auch die Teilnahme des Vorsitzenden des Expertengremiums vorgesehen.</p> <p>Das HMdF wird dem Gremium für das 1. Quartal 2025 Terminvorschläge unterbreiten.</p> <p>Die Experten bitten um Versand aller wichtigen Dokumente weiterhin per E-Mail. Eine Bereitstellung über HessenDrive erscheint nicht erforderlich und wird eingestellt.</p>

Anlagen:

- *Präsentationen 8. Sitzung Expertengremium am 27. November 2024 (bereits versandt)*
- *Anwesenheitsliste 8. Sitzung Expertengremium am 27. November 2024 (bereits versandt)*
- *Präsentation Gutachter zur 24. Sitzung der AG KFA-Evaluation am 21. November 2024 (bereits versandt)*
- *Protokoll (final) der 7. Sitzung Expertengremium am 25. Oktober 2024 (bereits versandt)*
- *Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums KFA mit Stand 27. November 2024 (bereits versandt)*

Ergebnisprotokoll

Expertengremium KFA-Evaluation

8. Sitzung am 27. November 2024

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Jordan	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste); Frau Brigitte Kram (digital)
-----------------------------	---

Top	Beschreibung
1 und 2	Einladung und Beschlussfähigkeit und Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der achten Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.
3	Nachbesprechung der gemeinsamen Sitzung des Expertengremiums mit der Arbeitsgruppe zur Evaluierung des KFA Die vorangegangene gemeinsame Sitzung wird reflektiert. Es werden dazu folgende Beschlüsse gefasst: <u>Mitversorgungsfunktion von Mittelversorgungszentren</u> Das Expertengremium kann die Berücksichtigung der Mittelzentren mit Mitversorgungsfunktion im KFA nachvollziehen. Mit Blick auf die Beratung in der gemeinsamen Sitzung des Expertengremiums und der Arbeitsgruppe zur Evaluierung des KFA am 10. Dezember 2024 empfiehlt das Gremium, wegen der finanziellen Auswirkungen die gewählten Parameter der Gewichtung noch einmal zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. <u>Themenübergreifend</u> In der gemeinsamen Sitzung des Expertengremiums und der Arbeitsgruppe zur Evaluierung des KFA am 10. Dezember 2024 hat sich bei zahlreichen Themen zwischen den Beteiligten eine Übereinstimmung im Grundsatz gezeigt - vorbehaltlich der jeweiligen Ausgestaltung. Hinsichtlich der Ausgestaltung empfiehlt das Expertengremium als generelle Leitlinie, auf die in den Verwaltungen vorhandenen Daten zurückzugreifen. Im Sinne des Bürokratieabbaus sollte der Grundsatz gelten: Verwaltungsvereinfachung geht vor Einzelfallgerechtigkeit.
4	Verschiedenes Der Lenkungsausschuss tagt am 19. Dezember 2024, 11:30 Uhr. Hier ist die Teilnahme des Vorsitzenden des Expertengremiums vorgesehen. Die nächste Sitzung des Expertengremiums ist für den 17. Januar 2025, 11.30 bis 13.30 Uhr vorgesehen. Das HMdF wird gebeten, hier die Ergebnisse der 26. Sitzung der AG Evaluation (am Vortag) zu präsentieren. Die Expertenkommission bittet darum, dass seitens des HMdF rechtzeitig vor der Sitzung am 17. Januar 2025 das Protokoll des Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024 zur Verfügung gestellt wird, wie dies bei den Protokollen der AG-Sitzungen geübte Praxis ist.

Anlagen:

- Präsentation der 9. Sitzung Expertengremium am 10. Dezember 2024
- Anwesenheitsliste der 9. Sitzung Expertengremium am 10. Dezember 2024
- Protokoll (final) der 8. Sitzung Expertengremium am 27. November 2024

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Engelhart	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Anwesenheit in Präsenz: (siehe Anwesenheitsliste); Digitale Teilnahme: Herr Prof. Lenk und Herr Dr. Hesse (beide Uni Leipzig)
--------------------------------	--

Top	Beschreibung
1 und 2	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit und Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Das Protokoll der neunten Sitzung des Expertengremiums wird abgenommen.</p>
3	<p>Vorstellung der Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024</p> <p>Herr Staatssekretär Becker, Herr Klumpp und Herr Kraulich stellen die Ergebnisse des Lenkungsausschusses vom 19. Dezember 2024 vor.</p>
4	<p>Bericht aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025</p> <p>Herr Kraulich berichtet aus der Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 16. Januar 2025.</p> <p><u>LWV-Vorabzuweisung:</u></p> <p>Herr Kraulich berichtet, dass die AG Evaluierung des KFA einstimmig beschlossen hat, dem Lenkungsausschuss die Fortführung der derzeitigen Regelungen bezüglich der LWV-Vorabzuweisung (jährliche Steigerung von 5 Mio. Euro) für die KFA-Jahre 2026 und 2027 vorzuschlagen. Mit diesem Vorschlag wird aber die Überprüfung einer Anpassung der Parameter zur Berechnung der LWV-Umlage und bei Bedarf eine Neuregelung ab dem KFA 2028 verbunden.</p> <p>Das Expertengremium sieht den Kompromissvorschlag (Anregung Lenkungsausschuss vom 19. Dezember 2024.), die LWV-Vorabzuweisung in den Jahren 2026 und 2027 in der bisherigen Struktur fortzuführen, als nachvollziehbar an. Hinsichtlich der in der Sitzung am 17. Januar 2025 vorgeschlagenen Änderung der Parameter für die Verteilung der LWV-Umlage (ab 2028) empfiehlt das Expertengremium, diesen Gedanken wissenschaftlich begleiten zu lassen und vorab deren Auswirkungen (auch in der Rückschau) rechnerisch zu ermitteln.</p> <p><u>Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform:</u></p> <p>Herr Kraulich stellt die geplanten Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform vor, die in der AG Evaluierung des KFA auf Zustimmung gestoßen sind. Hierzu zählen</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Einführung des Siedlungsindex als Kriterium zur Zuordnung einer Kommune zum Ländlichen Raum, - die Erhöhung des Ergänzungsansatzes des Ländlichen Raumes für kreisangehörige Kommunen auf bis zu 7 Prozent, - die Erhöhung des Ergänzungsansatzes für Landkreise auf 5 Prozent - sowie ein degressiver Ausgleich der verbleibenden negativen Umverteilungseffekte der Grundsteuerreform in den Jahren 2026 und 2027 aus Mitteln des Landesausgleichsstocks. <p>Darüber hinaus wird es Aufgabe der Kommunalaufsicht sein, bei der Festlegung der Kreisumlagebesätze für 2026 darauf zu achten, dass steigenden Kreisumlagegrundlagen grundsätzlich mit sinkenden Kreisumlagesätzen (bei gleichem Finanzierungsbedarf) begegnet wird.</p> <p>Das Expertengremium nimmt die vorgetragenen Kompensationsmaßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform zustimmend zur Kenntnis. Es sieht in ihnen – ebenso wie die wissenschaftliche Begleitung – eine geeignete Möglichkeit, die Auswirkungen abzufedern.</p>

	<p>Mit Blick auf den anstehenden Gesetzentwurf für den KFA 2026 formuliert das Expertengremium folgende allgemeine Empfehlung:</p> <p>Das Expertengremium empfiehlt im Rahmen der rechtlichen Prüfung des neuen Gesetzentwurfs zum KFA 2026 sicherzustellen, dass die Festlegungen des Staatsgerichtshofs in den Urteilen aus den Jahren 2013 und 2019 zum KFA ausreichend berücksichtigt worden sind.</p>
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Aufgrund der Terminierung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses auf den 20. März 2025 von 14 bis 16 Uhr hat sich das Expertengremium für eine Vorverlegung der derzeit für den 28. März 2025 vorgesehenen 11. Sitzung ausgesprochen.</p> <p>Die 11. Sitzung findet nun am 10. März von 14 bis 16 Uhr statt.</p>

Anlagen:

- *Präsentation der 10. Sitzung Expertengremium am 17. Januar 2025*
- *Anwesenheitsliste der 10. Sitzung Expertengremium am 17. Januar 2025*
- *Protokoll (final) der 9. Sitzung Expertengremium am 10. Dezember 2024*
- *Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums KFA (Stand 17. Januar 2025)*

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Jordan/Engelhart	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Anwesenheit in Präsenz: (siehe Anwesenheitsliste) Digitale Teilnahme: Herr Hilgen (Expertengremium), Herr Prof. Lenk, Herr Dr. Hesse und Herr Dr. Starke (alle Uni Leipzig) Frau Kram ist entschuldigt.
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1 und 2	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit und Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit fest. Die Tagesordnung wird um den neuen TOP 4 „Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025“ ergänzt. Die ursprünglichen TOPs 4 und 5 werden zu den TOPs 5 und 6.</p> <p>Zum Protokoll-Entwurf der vergangenen Sitzung gibt es keine Anmerkungen. Damit ist das Protokoll der zehnten Sitzung des Expertengremiums abgenommen.</p>
3	<p>Bericht aus der 27. Sitzung der AG Evaluierung des KFA vom 27. Februar 2025</p> <p>Herr Klumpp (HMdF) erläutert die Ergebnisse der letzten AG-Sitzung. Er geht insbesondere auf die noch ausstehenden Empfehlungen der AG für die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025 ein. Dabei scheint eine einvernehmliche Lösung unter den Kommunalen Spitzenverbänden zu den Ergänzungsansätzen Demografie und Ländlicher Raum möglich. Zu den Modellrechnungen für einen Ergänzungsansatz Kinder (U6) haben sich die KSpV unterschiedlich positioniert. Das Expertengremium ergänzt seine bisherigen Empfehlungen wie folgt:</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Kinder</u></p> <p>Auf der Grundlage der vorliegenden Argumente spricht sich das Expertengremium tendenziell für die Variante 3 als die geeignetere Variante aus. Es bittet allerdings das Ministerium bis zur Sitzung des Lenkungsausschusses zu prüfen, ob es eine verwaltungsarme Kompromisslösung zwischen den beiden Varianten (3 und 4) gibt.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Demografie</u></p> <p>Das Expertengremium hält an der Empfehlung aus der 8. Sitzung am 27. November 2025 fest.</p> <p><u>Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform</u></p> <p>Das Expertengremium verweist auf die Beschlussfassung in der 10. Sitzung am 17. Januar 2025.</p>
4	<p>Bericht aus der 4. Sitzung der AG Auskreisung Hanau vom 27. Februar 2025</p> <p>Herr Klumpp stellt die AG Auskreisung Hanau und ihre grundsätzliche Zielsetzung vor und erläutert den aktuellen Sachstand aus der 4. Sitzung der AG.</p> <p>Das Gutachterteam hat umfangreiche Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Auskreisung (KFA 2025 mit und ohne Zensus / KFA 2024) durchgeführt. Diese zeigen, dass es grundsätzlich möglich ist, die Auskreisung ohne Verzerrungen und finanzielle Belastungen der übrigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte durch anteilige Verschiebungen der Schlüsselmassen im KFA abzubilden. Es scheint jedoch angezeigt, eine Übergangsregelung zu schaffen, die vorrangig die Gruppe der kreisfreien Städte bzw. die Stadt Hanau betrifft, da dort negative Auswirkungen (ca. -35 bis -40 Mio. Euro) zutage treten.</p>

	Deren konkrete Ausgestaltung, der Umgang mit den vom Main-Kinzig-Kreis geltend gemachten Remanenzkosten sowie der Zeitpunkt der Abbildung der Kreisfreiheit Hanau im KFA werden Gegenstand der folgenden Sitzungen der Arbeitsgruppe sein.
5	Vorbereitung der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20. März 2025 Herr Klumpp stellt die bisher erarbeiteten Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Anpassung des HFAG vor, die im nächsten Lenkungsausschuss abschließend besprochen werden sollen. Das Gremium verweist hier noch einmal auf die bereits in der Vergangenheit ausgesprochenen Empfehlungen. Nach dem Lenkungsausschuss werden die Mitglieder des Expertengremiums zeitnah über die Ergebnisse informiert.
6	Verschiedenes Die Sitzung des Lenkungsausschusses ist für den 20. März 2025, 14 bis 16 Uhr, vorgesehen. Der Vorsitzende des Expertengremiums wird daran teilnehmen. Die AG Evaluierung KFA tagt planmäßig wieder am 27. März 2025, 10 bis 12 Uhr. Die nächste Sitzung der AG Auskreisung Hanau ist für den 4. April 2025, 10 bis 12 Uhr, vorgesehen. Eine weitere Sitzung des Expertengremiums ist vorerst nicht geplant. Herr StS Becker bedankt sich im Namen des HMdF bei den Expertinnen und Experten für Ihre bisherige Beratung und Mitwirkung an der Evaluation des HFAG durch Ihre Fachexpertise.

Anlagen:

- Präsentation der 11. Sitzung Expertengremium am 10. März 2025
- Anwesenheitsliste der 11. Sitzung Expertengremium am 10. März 2025
- Protokoll (final) der 10. Sitzung Expertengremium am 17. Januar 2025
- Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums KFA (Stand 10. März 2025)

Im Auftrag

gez.

Kai Klumpp (i.V.)

Protokoll: Jordan/Engelhart	Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Anwesenheit in Präsenz: (siehe Anwesenheitsliste) Digitale Teilnahme: Frau Dr. Kümpel (HMdF), Herr Dette und Herr Hilgen (beide Expertengremium) Frau Schnick ist entschuldigt.
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1 und 2	<p>Einladung und Beschlussfähigkeit sowie Abnahme des Protokolls der letzten Sitzung</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums eröffnet die Sitzung und stellt die Beschlussfähigkeit sowie die ordnungsgemäße Ladung nebst Tagesordnung fest.</p> <p>Zum Protokoll-Entwurf der vergangenen Sitzung gibt es keine Anmerkungen. Damit ist das Protokoll der elften Sitzung des Expertengremiums abgenommen.</p>
3 und 4	<p>Bericht des HMdF aus der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025 sowie Ergänzungen des Vorsitzenden des Expertengremiums und Diskussion</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) stellt die Ergebnisse aus der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses vor. Er geht hier insbesondere auf die notwendigen Anpassungen im HFAG zur Abbildung der (beschlossenen) Kreisfreiheit Hanaus zum 01.01.2026 ein. Diese sehen eine Anpassung der Quoten für die drei Teilschlüsselmassen sowie die Einführung eines befristeten und gestaffelten Abschlags bei der Einwohnergewichtung in den KFA-Jahren 2026 - 2028 als Übergangsregelung vor. Damit soll ein schrittweises „Hereinwachsen“ Hanaus in die Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte erreicht werden.</p> <p>Herr Kraulich unterrichtet weiter darüber, dass der HST in der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses am 25. April 2025 die gerade skizzierte Übergangsregelung nicht als ausreichend angesehen hat. Der HST vertritt die Auffassung, das Land solle die Differenz von rd. 40 Mio. Euro jährlich dauerhaft aus Landesmitteln ausgleichen. Dies hat FM Prof. Dr. Lorz abgelehnt.</p> <p>Nach eingehender Diskussion der finanziellen Auswirkungen des Übergangs der Stadt Hanaus in die Gruppe der kreisfreien Städte kommt das Expertengremium einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass eine Übergangszeit von 3 Jahren zur Abfederung der Auswirkungen auf die anderen kreisfreien Städte nachvollziehbar und systemgerecht ist.</p> <p><u>Ergänzungsansatz Kinder</u></p> <p>Der Vorsitzende bedauert, dass gerade für die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Kinder (U6) keine Einigung unter den Kommunalen Spitzenverbänden herbeigeführt werden konnte. In Anbetracht der hohen Kosten, die die Kinderbetreuung bei den Kommunen verursacht, sieht das Gremium eine Berücksichtigung von Kindern im KFA weiterhin als sachlich gerechtfertigt an. Es wird hier noch einmal auf die Empfehlung der elften Gremiumssitzung hingewiesen.</p>
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Der Vorsitzende des Expertengremiums weist auf die Regelung in § 2 Abs. 5 der Geschäftsordnung hin, nach der das Gremium mit Inkrafttreten des geänderten HFAG zum 01.01.2026 sein Ende findet). Damit stehen das Expertengremium bzw. sein Vorsitzender für eine mögliche Anhörung im Landtag zur Verfügung, falls aus den Reihen des Parlaments hierzu der Wunsch geäußert werden sollte.</p>

Die vierte Sitzung des Lenkungsausschusses ist für den 8. Juli 2025, 14:30 - 17:30 Uhr, vorgesehen. Der Vorsitzende des Expertengremiums wird daran teilnehmen.

Eine weitere Sitzung des Gremiums ist vorerst nicht geplant und wird ggf. im Anschluss an die vierte Sitzung des Lenkungsausschusses einberufen.
--

Anlagen:

- *Präsentation der 12. Sitzung Expertengremium am 16.Mai 2025*
- *Anwesenheitsliste der 12. Sitzung Expertengremium am 16. Mai 2025*
- *Protokoll (final) der 11. Sitzung Expertengremium am 10. März 2025*
- *Festlegungen und Empfehlungen des Expertengremiums KFA (Stand 16. Mai 2025)*

Im Auftrag

gez.

Kraulich

Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs

1. Sitzung des Lenkungsausschusses am 13. Mai 2019

Agenda

1. Begrüßung
2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge
 - a) Koalitionsvertrag
 - b) Bereits zugesagte Themen
 - c) Kommunale Spitzenverbände
 - d) Weitere Themen
3. Einrichtung einer Arbeitsgruppe
4. Zeitplanung
5. Verschiedenes

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

a) Koalitionsvertrag

Aussagen konkret zur Evaluierung des KFA:

- Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs
- Vereinfachungen und Verbesserungen
- Beachtung des aktuellen Urteils des Staatsgerichtshofs
- Einbeziehung zwischenzeitlicher Erkenntnisse aus der Arbeit der Überörtlichen Prüfung des Rechnungshofs

Weitere Aussagen zum KFA:

- Schaffung von Anreizen über den KFA zur Ausweisung von Wohnbauflächen

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

b) Bereits zugesagte Themen

1. Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den Sonderstatusstädten mit Schulträgerschaft vom 5. März 2018:

„Die [...] Ausgleichszahlungen an die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft werden fortgeführt, bis die Regelung des § 67 Abs. 1 FAG 2016 im Zuge der Evaluation entfallen ist. [...] Die bestehenden Besonderheiten bei den Sonderstatusstädten, die nicht Schulträger sind, werden im Zuge der Evaluation untersucht werden.“

2. Befassung mit der Berücksichtigung des ländlichen Raumes im Kommunalen Finanzausgleich

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019:

- Ergebniskontrolle und Stresstest
- Verfahren zur Hochrechnung der ermittelten Defizite auf das Ausgleichsjahr
- Bemessung der Höhe der angemessenen Finanzausstattung
- Ableitung des Bedarfs der kreisfreien Städte aus dem Gesamt der Defizite der Landkreis- und Gemeindeaufgaben
- Behandlung der freiwilligen Tätigkeit und die Auswirkung der Mittelverteilung auf die kommunalen Gruppen / Privilegierungen der kreisfreien Städte

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019:

- Entwicklung der Nivellierungshebesätze
- Begrenzung der Kreisumlage
- Berücksichtigung der Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung zur Siedlungsstruktur
- Lösung zur Kreisumlageermäßigung für die Sonderstatusstädte
- Höhere investive Zuweisungen und realistische Fortschreibung des Finanzbedarfs zur Förderung einer angemessenen Wohnraumversorgung

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

c) Kommunale Spitzenverbände

Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft des Hessischen Städtetages vom 8. März 2019 (Auszug aus dem Vorbericht)

- Höhe und „Stabilität“ des Stabilitätsansatzes
- Höhe der Mindestausstattung (Korridormodell)
- Bedarfsrechnung für die kreisfreien Städte / Umgang mit dem Metropolenzuschlag
- Umlagezahlungspflicht der Sonderstatusstädte
- Kreisumlage / Schulumlage
- Solidaritätsumlage
- Kindertagesstätten
- KFA-fremde Finanzierungen (Verbundfinanzierung, Krankenhausfinanzierung, Wohnbaulandmotivation?)

2. Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge

d) Weitere Themen

Referenzzeitraum zur Ermittlung der Steuerkraftzahlen
(Prüfung alternativer Referenzzeiträume)

3. Einrichtung einer Arbeitsgruppe

Vorschlag: Anknüpfung an die „AG KFA 2016“

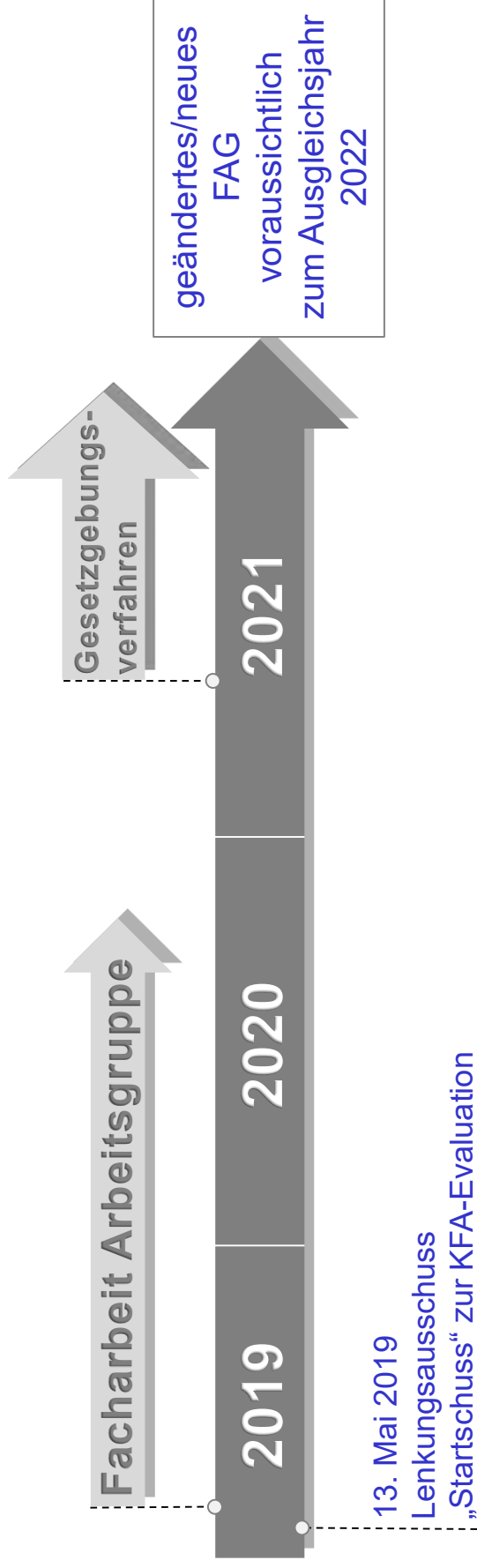
Vorteile:

- Bereits bewährte Zusammenarbeit im Rahmen der KFA-Reform 2016
- Hohe Fachkompetenz
- Berücksichtigung vielfältiger Perspektiven
- Aktive Einbindung der Kommunalen Familie über die Kommunalen Spitzenverbände

Auftrag/Zielsetzung:

- Identifizierung von Sachverhalten, die für die Evaluation wesentlich sind
- gemeinsame Erörterung der Sachverhalte

4. Zeitplanung



5. Verschiedenes

Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses

- Wann sollte eine weitere Sitzung stattfinden?
- Welche Inhalte sollten dann erörtert werden?

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

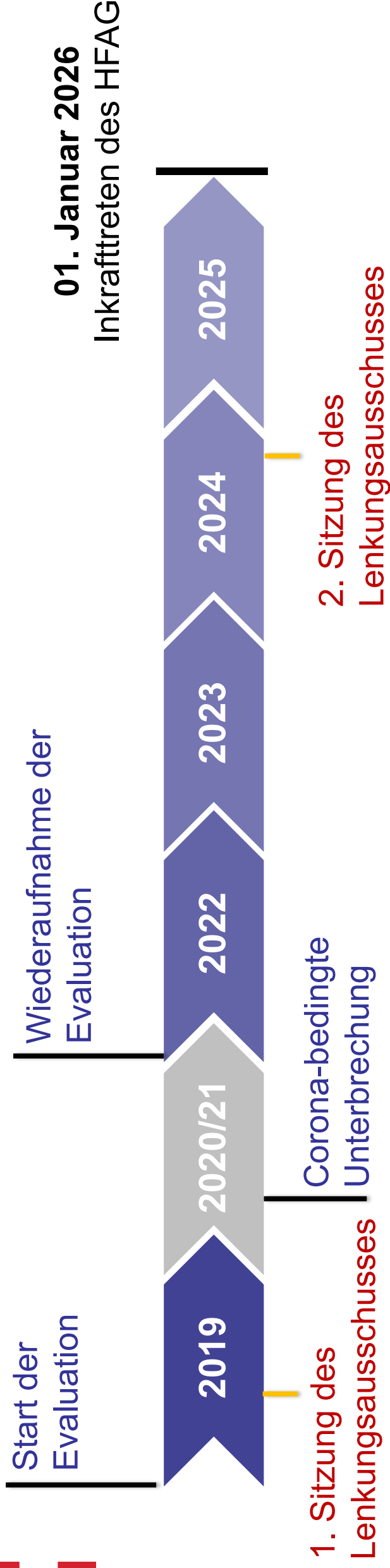
Zweite Sitzung des Lenkungsausschusses
am 19. Dezember 2024

Staatsminister Prof. Dr. R. Alexander Lorz

Agenda

1. **Begrüßung und Einleitung**
2. Sachstand der Evaluierung des KFA

1. Begrüßung und Einleitung



1. Begrüßung und Einleitung

Die Fachvorschläge des Finanzministeriums zu den Arbeitspaketen der Evaluierung wurden kontrovers diskutiert.

Mit Blick auf diese Erörterungen wurde auch der Vorschlag gemacht, die Evaluierung um ein weiteres Jahr zu verlängern (Inkrafttreten zum 1.1.2027).

Es stellte sich aber auch heraus, dass es einzelne Punkte gibt, die zwingend einer Regelung zum 1.1.2026 zugeführt werden müssen.

Zudem gibt es neben den kontrovers diskutierten Punkten auch allgemeine Zustimmung zu weiteren Punkten.

Agenda

1. Begrüßung und Einleitung
2. **Sachstand der Evaluierung des KFA**

2. Sachstand der Evaluierung des KFA Zwingende Maßnahmen

Festlegung der
Finanzausgleichs-
masse

Feste Quoten für die
Teilschlüsselmassen

Kreisfreiheit der Stadt
Hanau

- Fortführung der derzeitigen Quoten.

- Überprüfung der Notwendigkeit einer Anpassung der derzeitigen Quoten für die Teilschlüsselmassen.

2. Sachstand der Evaluierung des KFA Zwingende Maßnahmen

LWV-Vorabzuweisung

- Festschreibung der LWV-Vorabzuweisung?

Abfedern der Auswirkungen der Grundsteuerreform

- Anpassung der Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B.
- Erhöhung des Ergänzungsansatzes für den Ländlichen Raum auf 5 bis 7%.
- Definition des Ländlichen Raumes nach dem Siedlungsindex

2. Sachstand der Evaluierung des KFA Fortführung des Status Quo

Beibehaltung der Regelungen zu ...

Metropolen-
zuschlag

Tarifestufen der
Solidaritätsumlage

Ausgleichsquoten

Keine Berücksichtigung
im KFA

Interkommunale
Zusammenarbeit

Straßenausbau-
beiträge

Bewährte Parameter und Ansätze werden auch künftig fortgeführt.

2. Sachstand der Evaluierung des KFA

Mögliche weitere Regelungen, die im Grundsatz unstreitig sind

Ergänzungsansatz für **Kinder**

- Bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten werden **neue Ergänzungsansätze für Kinder** eingeführt

Ergänzungsansatz für **Demografie**

- Die Ergänzungsansätze für Einwohnerrückgang werden durch Ergänzungsansätze für Bevölkerungswachstum ergänzt

2. Sachstand der Evaluierung des KFA

Noch offene Themen

Schwimmbäder
im KFA

Besondere
Finanz-
zuweisungen

Interkommunale
Gewerbegebiete

Ergänzungs-
ansatz für
Soziallasten

Sonderstatus-
städte und
Kragenkreise

Mitversorgungs-
funktion von
Mittelzentren

Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

3. Sitzung des Lenkungsausschusses
am 25. April 2025

Staatsminister Prof. Dr. R. Alexander Lorz

Agenda

- I. **Begrüßung, Tagesordnung**
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024**
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024

Ergebnisse

1. Im KFA 2026 sind nur **zwingend erforderliche Anpassungen** vorzunehmen.
2. Darüber hinaus werden **lediglich die zwischen allen Beteiligten unstreitigen Themen berücksichtigt**.
3. Die Arbeitsgruppe „Evaluation des KFA“ ...
 - ... wird mit der Erarbeitung konkreter Vorschläge zur Ausgestaltung eines Ergänzungsansatzes Kinder und eines Ergänzungsansatzes Demografie beauftragt.
 - ... unterzieht die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform einer weiteren Prüfung.
4. Die Themen „**Schwimmbäder und Straßenbeiträge**“ werden **derzeit nicht** im KFA **berücksichtigt**.
5. Das Thema **Sonderstatusstädte und Kragenkreise** wird **aus der aktuellen Evaluierung ausgeklammert** und zu einem späteren Zeitpunkt weiterverfolgt. Die Berücksichtigung von Mittelzentren nach ihrer **Mitversorgungsfunktion** soll in der laufenden Evaluation **nicht mehr Gegenstand weiterer Betrachtung** sein.

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. **Zwingende Änderungsbedarfe**
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. **Zwingende Änderungsbedarfe**
 1. **Kreisfreiheit der Stadt Hanau**
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Ziele und Rahmenbedingung der AG „Auskreisung der Stadt Hanau“

Ziel:

- Sicherstellung einer aufgabenadäquaten Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA.
- Kreisfreiheit der Stadt Hanau soll im KFA **nicht zu Lasten und nicht zugunsten** des MKK, der Stadt Hanau, der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden, der Landkreise und der kreisfreien Städte erfolgen.

Rahmenbedingung:

- Kreisfreiheit Hanaus zum 1. Januar 2026 (Beschluss des Landtags vom 3. März 2025).

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

- Vertreter des Main-Kinzig-Kreises, der Stadt Hanau sowie der Kommunalen Spitzenverbände.
- Vertreter des HMdI, des Regierungspräsidiums Darmstadt sowie der Überörtlichen Prüfung Kommunalen Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof (ÜPKK).
- Gutachterteam der Universität Leipzig (Prof. Lenk).

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Ergebnisse der AG „Auskreisung der Stadt Hanau“

Gutachterliche Feststellungen:

- Finanzielle Auswirkungen lassen sich auf den Main-Kinzig-Kreis und Hanau konzentrieren. Alle anderen Kommunen bleiben finanziell von der Auskreisung unberührt, indem
 - ...**anteilige Teilschlüsselmasse** von der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in die Gruppe der kreisfreien Städte überführt wird.
 - ... eine **Übergangsregelung für Hanau** in der Gruppe der kreisfreien Städte zur Vermeidung finanzieller Auswirkungen auf die übrigen kreisfreien Städte eingeführt wird.
- Den vorgetragene**n Remanenzkosten** des Main-Kinzig-Kreises steht eine finanzielle Verbesserung je Einwohner infolge der Auskreisung Hanaus entgegen.
- Ermittlung des Umfangs der Maßnahmen anhand der **Modellberechnung auf Grundlage des KFA 2025** (aktuelle Datengrundlage)
 - Auskreisung Hanaus ist ein stichtagsbezogener Vorgang, daher keine Durchschnittsbildung.
 - Auswirkungen des Zensus 2022 und der KFA-Evaluation stehen mit der Auskreisung Hanaus in keinem Zusammenhang.

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Fachvorschlag des HMdF

Folgende Maßnahmen sollen auf Grundlage der gutachterlichen Erkenntnisse ergriffen werden, um die Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA zu berücksichtigen:

- a. Die **Quoten für die Teilschlüsselmassen** werden auf Basis der Modellberechnung auf Grundlage des KFA 2025 **angepasst**.
- b. Einführung eines **auf drei Jahre befristeten Abschlags bei der Einwohnergewichtung (Übergangsregelung)**, um eine finanziellen Schlechterstellung der seitherigen kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt Hanau in ihre Gruppe zu glätten. Im ersten Jahr beträgt der Abschlag 15 Prozent und reduziert sich mit jedem Jahr um 5 Prozentpunkte.
- c. Abbildung der **Kreisfreiheit der Stadt Hanau bereits ab dem KFA 2026**.
- d. **Keine Berücksichtigung** der vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragene „**Remanenzkosten**“ im KFA.

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Zur Umsetzung der Fachvorschläge notwendige Anpassungen im HFAG

1. Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:
 - Überführung von Teilschlüsselmasse von der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zur Gruppe der kreisfreien Städte.
 - Kreisangehörige Gemeinden: 43,8 Prozent (-1,8 Prozentpunkte*)
 - Landkreise: 32,1 Prozent (-0,5 Prozentpunkte*)
 - Kreisfreie Städte: 24,1 Prozent (+2,3 Prozentpunkte*)
2. Übergangsregelung für die Stadt Hanau:
 - Hanau wächst in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte hinein. Abschlag auf die Einwohnergewichtung wird im HFAG vorgesehen.
3. Zeitpunkt: Berücksichtigung der Kreisfreiheit ab dem KFA 2026:
 - Da Hanau ab dem 1. Januar 2026 rechtlich alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt hat, ist eine Präzisierung des § 3 Abs. 4 HFAG erforderlich.

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Stellungnahmen der KSpV zu dem Fachvorschlag des HMdF

Städte- und Gemeindebund:

- **„Gegen die Empfehlungen der Fachebene des HMdF haben wir keine Einwände.“**
- **„Für uns ist entscheidend, dass die auf Antrag der einzelnen Stadt erfolgende Auskreisung keinesfalls zu Nachteilen für die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden führt. Dieses zentrale Ziel verfolgen auch die Empfehlungen.“**

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Stellungnahmen der KSpV zum Entwurf des Abschlussberichts der Fachebene zur AG Auskreisung Hanau

Städtetag:

- „Insbesondere darf der Gesetzgeber zu keinem Zeitpunkt
 - die **Stadt Hanau zu deren Nachteil ungleich behandeln**, indem er einen Abschlag auf ihre Einwohnerzahl vorsieht.
 - die **Gruppe der Kreisfreien Städte zu deren Nachteil ungleich behandeln**, indem er finanzielle Nachteile der Stadt Hanau zum Zeitpunkt ihres Einfädels im Laufe der Jahre auf die Gruppe überträgt.“
- „Den Ausführungen des Abschlussberichts, der **Abschlag Hanaus sei insofern sachgerecht**, als dass die Stadt in die Aufgaben einer kreisfreien Stadt erst „hineinwächst“, **widersprechen wir entschieden**. Nach den aktuellen Berechnungen der Stadt Hanau [...] wird der durch den Abschlag verbleibende Mehrertrag bereits durch die bei der Stadt verbleibenden finanziellen Belastungen durch Sozialamt, Asyl [...] fast **vollständig aufgezehrt**.“

III.1 Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Stellungnahmen der KSpV zum Entwurf des Abschlussberichts der Fachebene zur AG Auskreisung Hanau

Landkreistag:

- „Der Hessische Landkreistag sah eine mögliche Auskreisung [...] grundsätzlich kritisch. Die kritische Haltung begründete sich in den nicht erkennbaren positiven wirtschaftlichen Folgewirkungen der Auskreisung. [...] daher keine explizite Zustimmung zum Auskreisungsgesetz formuliert.“
- „Die sich daraus [Anm. HMdF: aus der Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen] ergebene Gleichstellung für alle hessischen Landkreise kann nachvollzogen werden und wird positiv bewertet.“
- „Insoweit mit den Beteiligten eine einvernehmliche Lösung über die finanziellen Folgewirkungen aus dem Finanzausgleich getroffen werden können, spricht [...] nichts gegen eine unmittelbare Berücksichtigung der vollständigen Kreisfreiheit zum Ausgleichsjahr 2026.“
- „Dem Landkreis sollte für diesen Überbrückungszeitraum eine finanzielle Unterstützung gewährt werden. [...] Ausgehend von einem Finanzierungsdefizit für das Ausgleichsjahr i.H.v. 7 Mio. €, schlagen wir eine jährlich linear reduzierte Zuweisung für einen Zeitraum von fünf Jahren vor.“

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. **Zwingende Änderungsbedarfe**
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. **Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband**
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

III.2 Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband

Übergangsregelung für den KFA 2026 und 2027

Die Arbeitsgruppe hat folgenden Kompromissvorschlag erarbeitet:

- Im KFA 2026 und 2027 wird die derzeitige Festlegung, die eine jährliche Steigerung der Vorabzuweisung um 5 Mio. vorsieht, beibehalten.
- In diesem Zeitraum erfolgt die Prüfung einer Anpassung der Umlagegrundlagen zur Ermittlung der LWV-Umlage nach dem Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. **Zwingende Änderungsbedarfe**
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. **Umsetzung der Grundsteuerreform**
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

III.3 Umsetzung der Grundsteuerreform

Maßnahmen zur Abfederung der Umverteilungseffekte

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 und 2027

	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
Nivellierungshebesätze	HFAG - ALT	HFAG - NEU	HFAG - ALT	HFAG - NEU
Grundsteuer A	332 Prozent	245 Prozent	236 Prozent	328 Prozent
Grundsteuer B	365 Prozent	320 Prozent	492 Prozent	730 Prozent

→ Aktualisierung auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Hj. 2026 im KFA 2028

2. Stärkung der Ergänzungsansätze für den Ländlichen Raum

- Neuer Indikator für die Zuordnung zum Ländlichen Raum ist der **Siedlungsindex größer 0,5**.
→ 33 Kommunen neu im Ländlichen Raum, 16 Kommunen nicht mehr im Ländlichen Raum.

- **Erhöhung des Ergänzungsansatzes** Ländlicher Raum für kreisangehörige Gemeinden auf bis zu 7 Prozent und für Landkreise auf 5 Prozent.

3. Ausgleichszahlung für die Jahre 2026 (30 Mio. Euro) und 2027 (25 Mio. Euro)

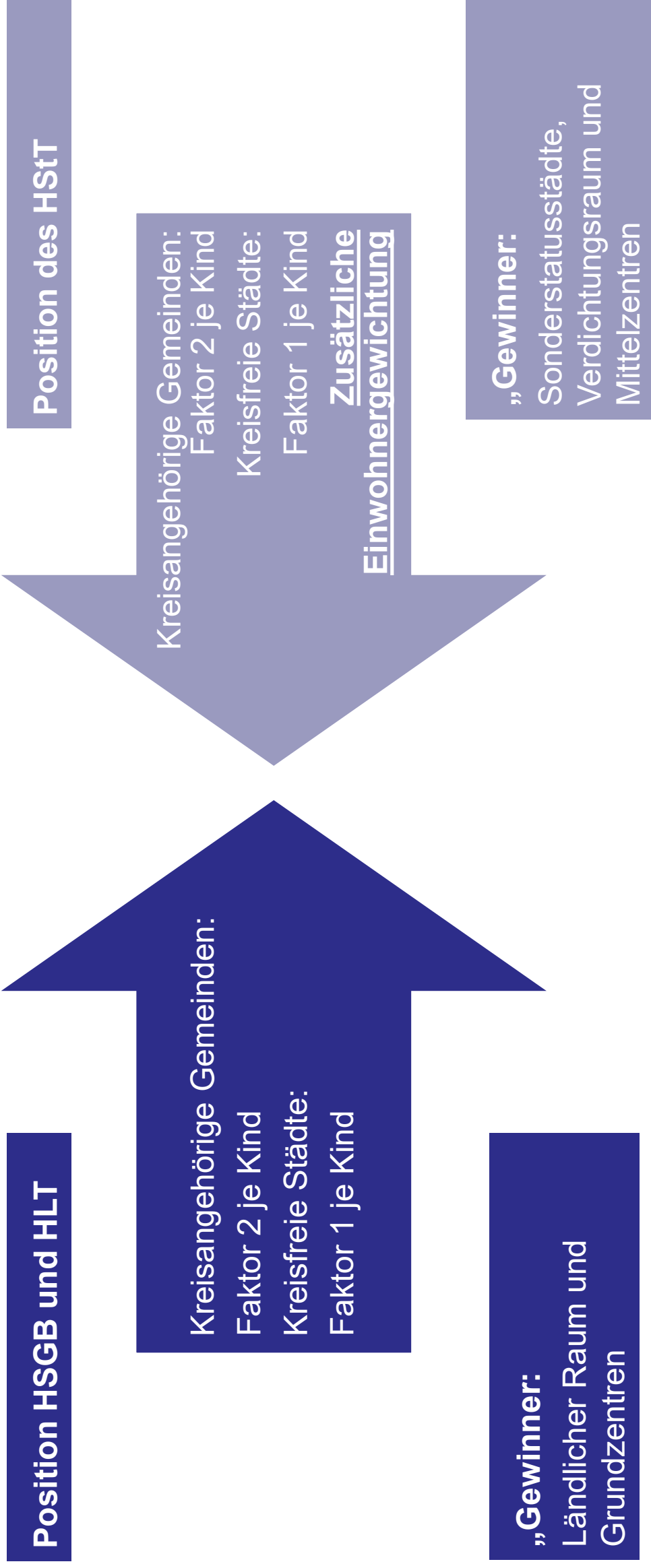
Einvernehmliche Zustimmung der KSpV!

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 - 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 - 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 - 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie**
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

IV. Prüfaufträge

Ausgestaltung eines Ergänzungsansatz Kinder



Kein Einvernehmen innerhalb der KSpV

IV. Prüfaufträge

Ausgestaltung eines Ergänzungsansatz Demografie

Ursprünglicher Vorschlag:

Die neue Komponente für Bevölkerungswachstum lehnt sich – abgesehen vom Referenzzeitraum (fünf statt zehn Jahre) – an der Konzeption der bestehenden Ergänzungsansätze Bevölkerungsrückgang an.

→ Ergänzung §§ 20, 26, 32 HFAG :

- **Steigt die Einwohnerzahl innerhalb von fünf Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die gewichtete Einwohnerzahl mit dem die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz multipliziert.**

Prüfbitte an die AG am 27. Februar 2025: Modellrechnung zum Vorschlag der Gutachter

- **Ergänzungsansatz nur für Bevölkerungswachstum im Zeitraum von zehn Jahren ohne Einwohnergewichtung.**
- **Ergebnis der Modellrechnung:** Die **Effekte**, die bei der Prüfung verschiedener Varianten eines Ergänzungsansatzes Kinder auftreten, verstärken sich, da hier vor allem der Verdichtungsraum „profitiert“.
Kein Einvernehmen innerhalb der KSpV

IV. Prüfaufträge

Handlungsoptionen

1. Auf die Einführung eines **Ergänzungsansatzes Kinder** wird verzichtet
2. Erweiterung der bestehenden Ergänzungsansätze Bevölkerungsrückgang um eine Komponente für Bevölkerungswachstum: **Einführung eines Ergänzungsansatzes Demografie:**

Ergänzung §§ 20, 26, 32 HFAG :

- ***Sinkt die Einwohnerzahl innerhalb von zehn Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die Einwohnerzahl um den die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz erhöht.***
- ***Steigt die Einwohnerzahl innerhalb von fünf Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die Einwohnerzahl um den die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz erhöht.***

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 - 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 - 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 - 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.**
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.

Kreisfreiheit der Stadt Hanau

1. Folgende gesetzgeberische Maßnahmen werden ergriffen, um die Kreisfreiheit der Stadt Hanau im KFA zu berücksichtigen:
 - a. Die **Quoten für die Teilschlüsselmassen** werden auf Basis der Modellberechnung der Gutachter auf Grundlage des KFA 2025 **angepasst**.
 - b. Einführung eines **auf drei Jahre befristeten Abschlags bei der Einwohnergewichtung (Übergangsregelung)**, um eine finanziellen Schlechterstellung der seitherigen kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt Hanau in ihre Gruppe zu glätten. Im ersten Jahr beträgt der Abschlag 15 Prozent und reduziert sich mit jedem Jahr um 5 Prozentpunkte.
 - c. **Klarstellung in § 3 Abs. 4 HFAG, um der Kreisfreiheit der Stadt Hanau zum 1. Januar 2026 Rechnung zu tragen.**
 - d. **Keine Berücksichtigung** der vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragene „**Remanenzkosten**“ im KFA.

V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.

Vertikaler und horizontaler KFA, weiteres Vorgehen

2. Die festen Quoten für die Teilschlüsselmassen sind unbestritten und werden daher **grundsätzlich** (mit Bereinigung um den „Hanau-Effekt“) **fortgeführt**.
3. **Fortführung der bestehenden Festlegung zum Vorwegabzug für den LWV bis 2027** bei gleichzeitiger **Überprüfung**.
4. **Umsetzung der geplanten Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform inkl. Ausgleichszahlung aus dem Landesausgleichsstock**.
5. Erweiterung der Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang um eine Komponente für Bevölkerungswachstum.
6. **Anpassung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Hj. 2024**.
7. Auf die **Einholung von Stellungnahmen des LWV** (§ 38 Abs. 1 GGO) und der **Kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf** (§ 38 Abs. 1, 5 GGO i.V.m. § 2 Beteiligungsgesetz) und wird aufgrund der bereits erfolgten engen Einbindung in die Evaluierung des KFA **einvernehmlich verzichtet**.
8. Die **Evaluation findet mit der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses ihren Abschluss**.

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA**
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung

VI. Vertikaler KFA

Landeshaushalt steht massiv unter Druck

	in Mio. Euro	2026
--	--------------	------

Konsolidierungsbedarf lt. Finanzplanung **2.410**

+ Auswirkungen Steuerrechtsänderungen
(u.a. Steuerentlastungsgesetz, Zensus) 660

= Konsolidierungsbedarf bisher **3.070**

Im Landeshaushalt klafft eine **Deckungslücke** von rd. **3 Mrd. Euro**.
Darin sind **zwangsläufige Mehrbedarfe** der Ressorts und Auswirkungen der **Vereinbarungen auf Bundesebene** noch nicht enthalten!

VI. Vertikaler KFA

Auswirkungen der Bundestagswahl auf die Finanzlage des Landes

- **Neuregelung der Schuldenbremse:**

Den Ländern ist zukünftig – analog zum Bund – eine **strukturelle Neuverschuldung in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des BIP p.a.** gestattet. Die bundesgesetzliche Umsetzung steht noch aus; Details sind derzeit offen. Bei einer (fiktiven) Aufteilung nach der Einwohnerzahl würde hieraus **für Hessen ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum in Höhe von rd. 1,15 Mrd. Euro** resultieren. Dies mildert den Handlungsdruck, löst ihn aber nicht auf.

- **Infrastruktur-Sondervermögen:**

Für **zusätzliche Investitionen in die eigene Infrastruktur** kommen **100 Mrd. Euro** den Ländern über einen **Bewilligungszeitraum von 12 Jahren** zugute. Die bundes- und landesgesetzliche Umsetzung steht noch aus; Details sind derzeit offen. Auf Basis des Einwohneranteils könnten über einen Zeitraum von 12 Jahren damit Investitionsmaßnahmen i.H.v. rd. 625 Mio. Euro pro Jahr finanziert werden.

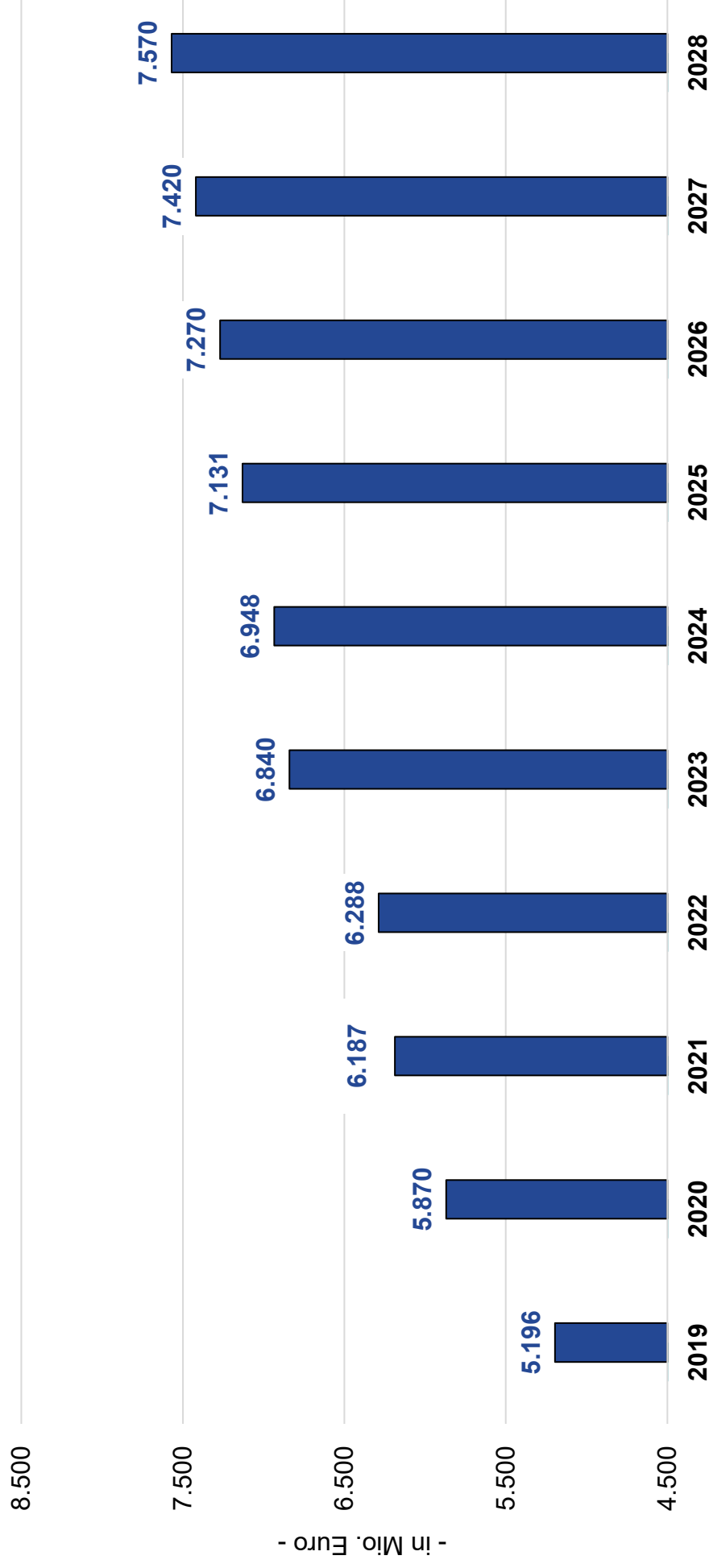
- **Maßnahmen des Bundes im Bereich Steuern und Finanzen:**

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD beinhaltet zahlreiche Maßnahmen im Bereich Steuern und Finanzen (u.a. Investitionsbooster, Pendlerpauschale, USt für Gastro, Steuerfreies Gehalt für Rentner), die für die öffentlichen Haushalte **erhebliche Steuerminderereinnahmen** bedeuten dürften (erste, unvollständige Einschätzung: rd. 250 Mio. Euro in 2026, rd. 600 Mio. Euro p.a. ab 2027 in Hessen).

- **Mehrbedarfe aufgrund sonstiger Maßnahmen des Bundes ?**

VI. Vertikaler KFA

Entwicklung des KFA laut Finanzplanung (bis 2024 Ist-Werte)



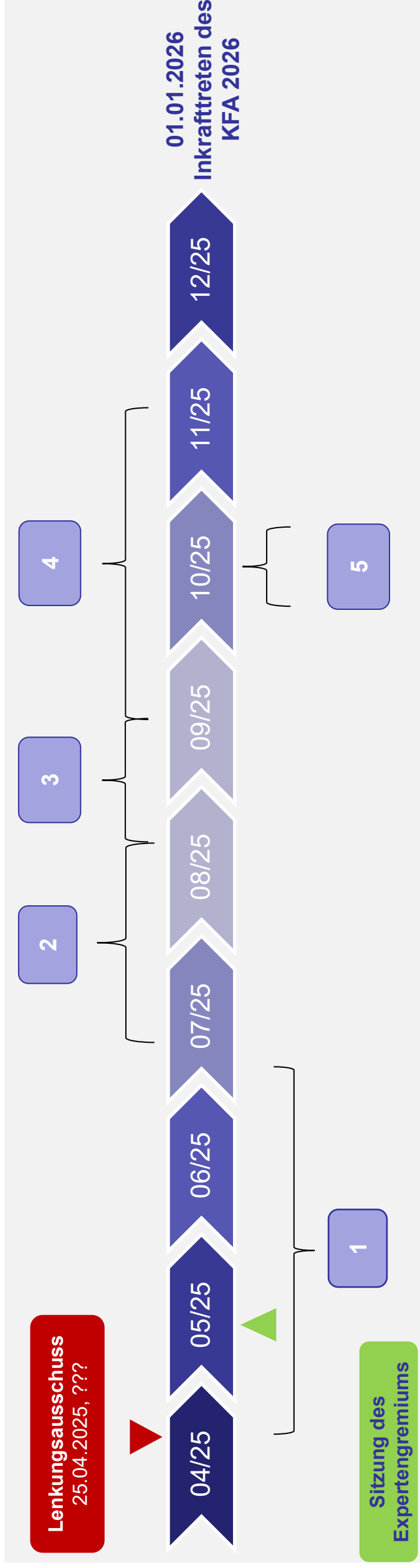
KFA „knackt“ 2025 erstmals die 7-Mrd.-Euro-Marke

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024
- III. Zwingende Änderungsbedarfe
 1. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 2. Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband
 3. Umsetzung der Grundsteuerreform
- IV. Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie
- V. Beschlussvorschläge zu III. und IV.
- VI. Vertikaler KFA
- VII. Zeitplanung, Termin der nächsten Sitzung**

VII. Zeitplanung

1. Erarbeitung Referentenentwurf
2. Sommerpause
3. Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung
4. Parlamentarisches Verfahren
5. Erstellung Planungsdaten



Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs

4. Sitzung des Lenkungsausschusses am 8. Juli 2025

Staatsminister Prof. Dr. R. Alexander Lorz,
Staatsminister Kaweh Mansoori,
Staatsminister Prof. Dr. Roman Poseck

Agenda

I. Begrüßung, Tagesordnung

II. Evaluation des KFA

1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
2. Zensus 2022
3. Übergangsregelungen
4. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
5. KFA Festbeträge 2026 und 2027
6. Zeitplanung

III. Zukunftspakt für starke Kommunen

1. Ziele
2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
3. Zeitplanung

Agenda

I. Begrüßung, Tagesordnung

II. Evaluation des KFA

- 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum**
2. Zensus 2022
3. Übergangsregelungen
4. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
5. KFA Festbeträge 2026 und 2027
6. Zeitplanung

III. Zukunftspakt für starke Kommunen

1. Ziele
2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA

Vorschläge des HSGB - Ergänzungsansatz für Kinder

Prüfbitte des HSGB:

„[...] Ergänzungsansatz[es], der sich allein auf die vom Landesdurchschnitt abweichende Anzahl Kinder unter sechs Jahren bezieht“

Auswirkungen

- Alle Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an unter Sechsjährigen (U6) profitieren einheitlich von dem Ergänzungsansatz → Alle Kinder in Hessen sind „gleich viel wert“.
- Ohne zusätzliche Einwohnengewichtung treten zwar **immer noch Umverteilungseffekte** innerhalb der kommunalen Gruppen auf, die aber **deutlich schwächer ausfallen** und **der intendierten**

Ausgleichswirkung entsprechen:

- Kommunen mit überdurchschnittlich vielen U6 werden gestärkt.
- Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Anzahl an U6 werden relativ schlechter gestellt.

→ In der 28. AG „Evaluation des KFA“ signalisieren die KSpV, vorbehaltlich der noch ausstehenden Gremienbeschlüsse, die Bereitschaft, sich mit dem Kompromissvorschlag auseinanderzusetzen.

II. Evaluation des KFA

Ergänzungsansatz für Kinder - Beschlussvorschlag

Einführung eines Ergänzungsansatz für Kinder ...

- ...für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte
→ Die Landkreise profitieren über die gestiegene Kreisumlagegrundlagen.
 - ... den Kommunen erhalten, deren Anteil an U6 an der Einwohnerzahl oberhalb des Landesdurchschnitts (der jeweiligen kommunalen Gruppe) liegt.
 - Die Anzahl der U6 oberhalb des Landesdurchschnitts (der jeweiligen kommunalen Gruppe) wird mit dem Faktor 1 gewichtet.
- Damit hat der **Ergänzungsansatz für Kinder das stärkste Gewicht** (100 Prozent) **unter den Ergänzungsansätzen**. Ein Faktor 4 (400 Prozent) würde dagegen die anderen intendierten Umverteilungseffekte – Ergänzungsansatz Demografie, Ländlicher Raum - unsachgemäß überlagern.

Ausgaben für Kinderbetreuung sind für die Kommunen eine wichtige Investition in die Zukunft und deshalb sollen diese besonderen Belastungen auch im KFA berücksichtigt werden!

II. Evaluation des KFA

Vorschläge des HSGB - Ländlicher Raum

Ausgangslage:

Beschluss LenkungsA vom 25. April: Maßgebliches Kriterium für den Ergänzungsansatz Ländlicher Raum ist ein Siedlungsindex größer gleich 0,5.

→ Ab dem KFA 2026 werden damit 33 Kommunen neu dem Ländlichen Raum zugeordnet; 16 Kommunen werden neu dem Verdichtungsraum zugeordnet und erhalten nicht mehr den Ergänzungsansatz Ländlicher Raum.

Vorschlag des HSGB:

Einführung eines Ergänzungsansatzes (unbefristete Übergangsregelung) für die betroffenen 16 Kommunen i.H.v. 3 Prozent.

- Vom Vorschlag des HSGB würden fünf Kommunen (Bad Hersfeld, Eschwege, Geisenheim, Höchst im Odenwald und Oestrich-Winkel) profitieren, da die übrigen elf Kommunen den Ergänzungsansatz für kleine Grundzentren nach § 64 Abs. 1 HFAG erhalten.
- Analog zum Ergänzungsansatz ist das maßgebliche Kriterium für den Erhalt der Investitionspauschalen ein Siedlungsindex größer gleich 0,5!

II. Evaluation des KFA

Ländlicher Raum - Beschlussvorschlag

Zusätzlich zum Beschluss des Lenkungsausschusses vom 25. April:

Einführung einer Übergangsregelung:

- Ergänzungsansatz für diejenigen Kommunen, die im KFA 2026 keine ländliche Siedlungsstruktur aufweisen und deshalb im KFA 2026 weder den Ergänzungsansatz Ländlicher Raum erhalten und nicht bereits im Rahmen des § 64 Abs. 1 HFAG berücksichtigt werden i.H.v. 3 Prozent.
- Die Befristung folgt der Befristung des § 64 HFAG → unbefristet

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. **Evaluation des KFA**
 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
 2. **Zensus 2022**
 3. Übergangsregelungen
 4. KFA Festbeträge 2026 und 2027
 5. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 6. Zeitplanung
- III. Zukunftspakt für starke Kommunen
 1. Ziele
 2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
 3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA

Umgang mit den Ergebnissen des Zensus 2022

KFA 2025

Anwendung der auf Basis des **Zensus 2011** fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen, da

- die Einwohnerzahlen zum 31.12.2023 auf Basis des Zensus 2022 erst nach Herausgabe der Planungsdaten vorlagen, was erhebliche Abweichungen zwischen Planungsdaten und Vorläufiger Festsetzung zur Folge gehabt hätte.
- die für den Ergänzungsansatz für Demografie notwendige Rückrechnung der Einwohnerzahlen auf den 31.12.2013 auf Basis des Zensus 2022 erst im Frühjahr 2025 vorgelegen hätte (HFAG greift jedoch auf vor dem Ausgleichsjahr veröffentlichte Statistiken zurück).

KFA 2026

Auch für den KFA 2026 liegen voraussichtlich nicht alle relevanten Einwohnerzahlen zum Zeitpunkt der Erstellung der Planungsdaten vor.

KFA 2027

Alle relevanten Einwohnerzahlen liegen auf Basis des Zensus 2022 vor.

II. Evaluation des KFA

Zensus 2022: Empfehlung / Beschlussvorschlag

KFA 2026

- Keine Berücksichtigung der Zahlen nach Zensus 2022, sondern Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis des **Zensus 2011**
- Verwendung der vom HSL dafür bereitgestellten Einwohnerzahlen (amtliche, jedoch nicht veröffentlichte Daten)
- Schaffung einer entsprechenden Übergangsregelung im HFAG

→ Planungssicherheit und Vermeidung zusätzlicher Umverteilungseffekte (neben denen der Evaluation und der Grundsteuerreform)

KFA 2027

- Verwendung der auf Basis des **Zensus 2022** fortgeschriebenen/ rückgerechneten Einwohnerzahlen (Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung)

Positives Signal von HLT und HStT

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. **Evaluation des KFA**
 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
 2. Zensus 2022
 - 3. Übergangsregelungen**
 4. KFA Festbeträge 2026 und 2027
 5. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 6. Zeitplanung
- III. Zukunftspakt für starke Kommunen
 1. Ziele
 2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
 3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA

Überblick über die im HFAG aktuell noch vorhandenen Übergangsregelungen

§§	Regelung	Status KFA 2025
§ 63	Abmilderung von Übergangshärten (Umstellung auf bedarfsorientiertes Modell/Vorwegentnahme von bis zu 60 Mio. Euro aus Stabilitätsansatz)	ausgesetzt
§ 64	Übergangsregelung für kreisangehörige Gemeinden (Abmilderung von Härten durch die Anpassung der Hauptansatzstaffel ab KFA 2016)	Abs. 1-3 gültig Abs. 4 ausgesetzt
§ 67	Übergangsregelungen für die Kreisumlage (Berücksichtigung abweichender statt einheitlicher Hebesätze)	Abs. 1-3 gültig
§ 68	Übergangsregelung für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Abs. 1-3 gültig
§ 70	Übergangsregelung zu Abrechnungen aus dem bisherigen Steuerverbund	ausgesetzt

II. Evaluation des KFA

Fachvorschlag HMdF zum Umgang mit Übergangsregelungen

§§	Zunächst unverändert beizubehalten	Anpassung mit KFA 2026
§ 63	Beibehaltung, aber weiterhin übergangsweise aussetzen	
§ 64	Abs. 1 + 2: Beibehaltung Abs. 4: Beibehaltung, aber weiterhin übergangsweise aussetzen	Abs. 3: redaktionelle Änderung eines Verweises
§ 67	Abs. 1 + 2: Beibehaltung	Abs. 3: Aufhebung, da keine Regelungswirkung mehr
§ 68	Beibehaltung	
§ 70		Aufhebung, da keine Regelungswirkung mehr

Empfehlung / Beschlussvorschlag:

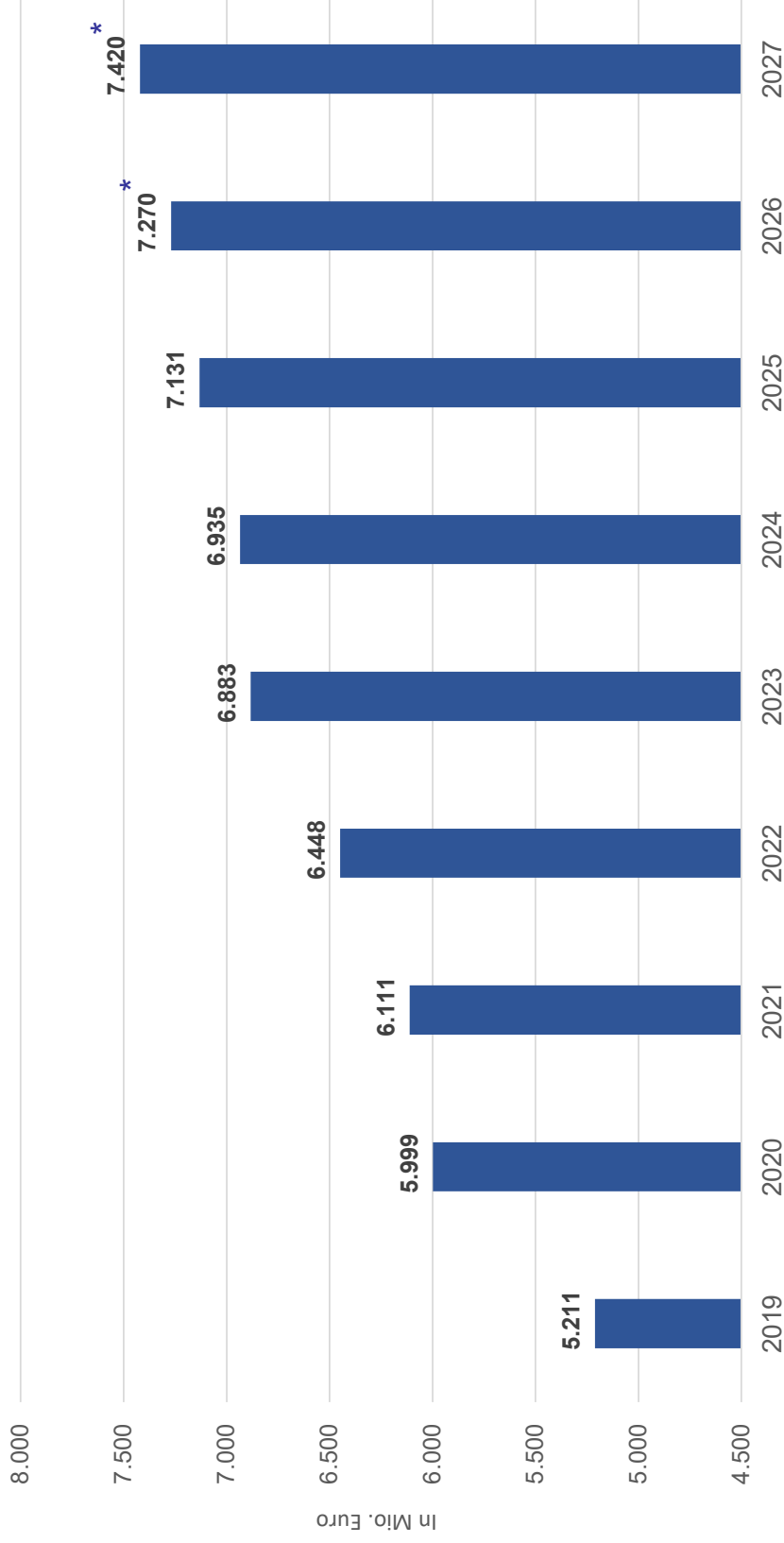
Die Übergangsregelungen werden in der dargestellten Weise fortgeführt, angepasst bzw. aufgehoben.

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. **Evaluation des KFA**
 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
 2. Zensus 2022
 3. Übergangsregelungen
 4. **KFA Festbeträge 2026 und 2027**
 5. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 6. Zeitplanung
- III. Zukunftspakt für starke Kommunen
 1. Ziele
 2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
 3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA

Entwicklung des KFA (Soll-Werte)



* ggf. plus zusätzliche Bundesmittel

II. Evaluation des KFA

Mögliche Verstärkung des Festbetrages 2026 (KFA-Volumen)



■ Fortschreibung Versteigerungsgröße ■ + Aktualisierung der Solidaritätsumlage ■ + häufige Auflösung der Heimatumlage-Rücklage

II. Evaluation des KFA

Mögliche Verstärkung des Festbetrages 2027 (KFA-Volumen)

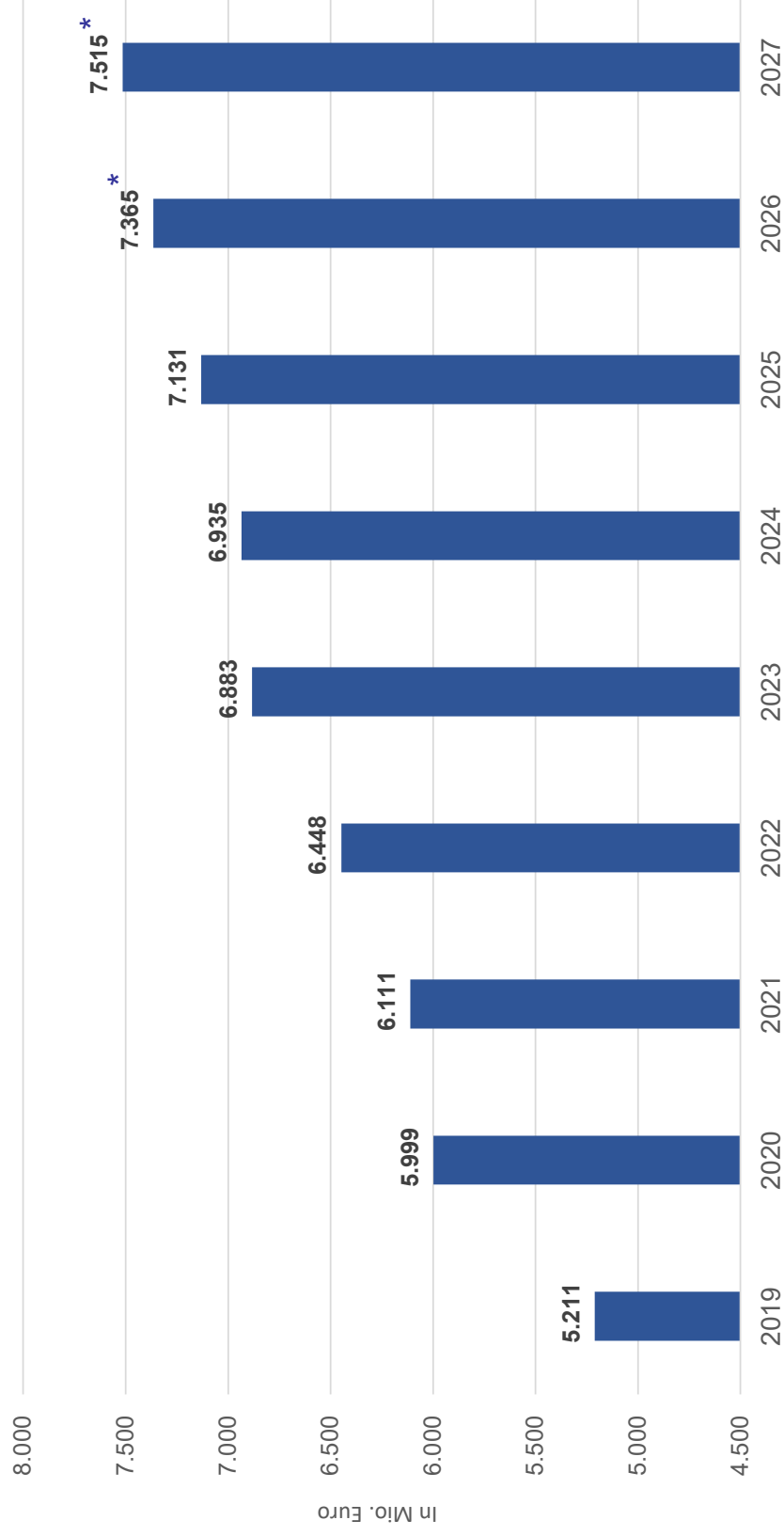


■ Fortschreibung Versteigerungsgröße ■ + Aktualisierung der Solidaritätsumlage ■ + hälftige Auflösung der Heimatumlage-Rücklage

II. Evaluation des KFA

Entwicklung des KFA (Soll-Werte)

Inklusive hälftige Auflösung der Rücklage Heimatumlage und Aktualisierung der Solidaritätsumlage



* ggf. plus zusätzliche Bundesmittel

Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. **Evaluation des KFA**
 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
 2. Zensus 2022
 3. Übergangsregelungen
 4. KFA Festbeträge 2026 und 2027
 5. **Kreisfreiheit der Stadt Hanau**
 6. Zeitplanung
- III. Zukunftspakt für starke Kommunen
 1. Ziele
 2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
 3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA

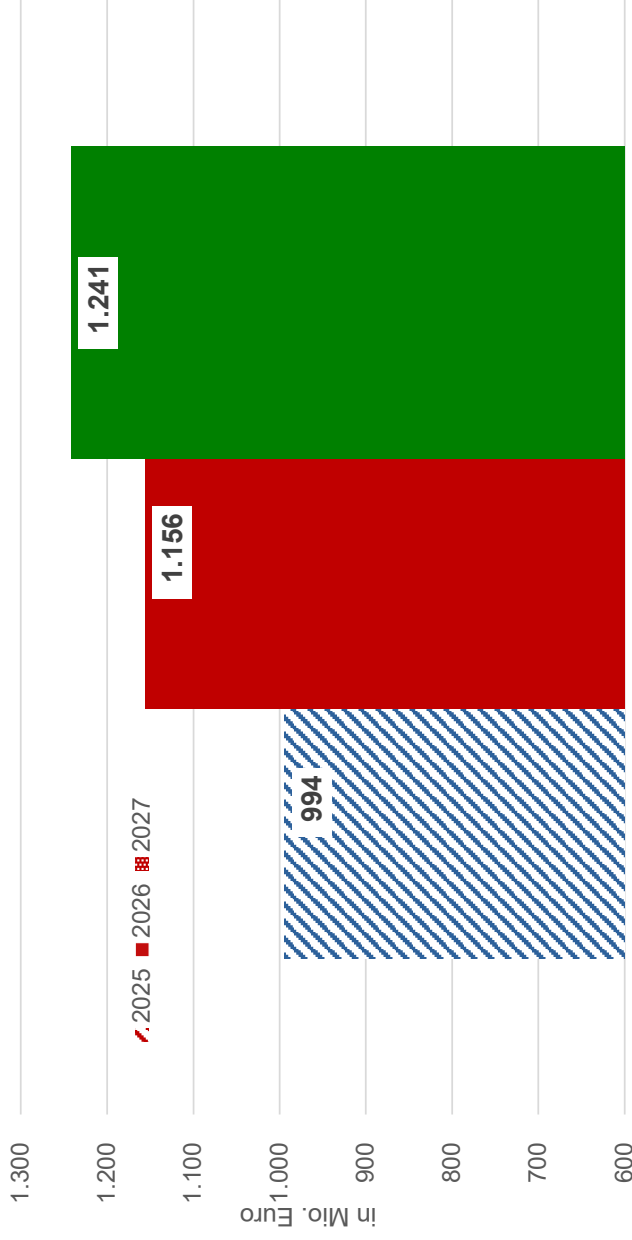
Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Ausgangslage:

- Hanau ist im KFA 2026 Teil der Gruppe der kreisfreien Städte und die Quote für die **Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte wird von 21,8 Prozent auf 24,1 Prozent erhöht.**

Auswirkung:

Gemäß der originären Ausgleichswirkung des KFA profitieren relativ finanzschwache Kommunen (Hanau) zulasten relativ finanzstarker Kommunen (Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach, Wiesbaden) von einer Aufstockung der (Teil-) Schlüsselmasse.



II. Evaluation des KFA

Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Beschlussvorschlag:

Einführung einer Übergangsregelung in Form eines auf drei Jahre befristeten Abschlags bei der Einwohnergewichtung von Hanau

Ziel:

Abmilderung der Umverteilungseffekte für die übrigen fünf kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt in ihre Gruppe.

→ Positiver Effekt für die übrigen fünf kreisfreien Städte bedeutet gleichermaßen, dass der Zuwachs an Schlüsselzuweisungen für Hanau infolge der Aufnahme in die Gruppe der kreisfreien Städte begrenzt wird.

Agenda

I. Begrüßung, Tagesordnung

II. Evaluation des KFA

1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
2. Zensus 2022
3. Übergangsregelungen
4. KFA Festbeträge 2026 und 2027
5. Kreisfreiheit der Stadt Hanau

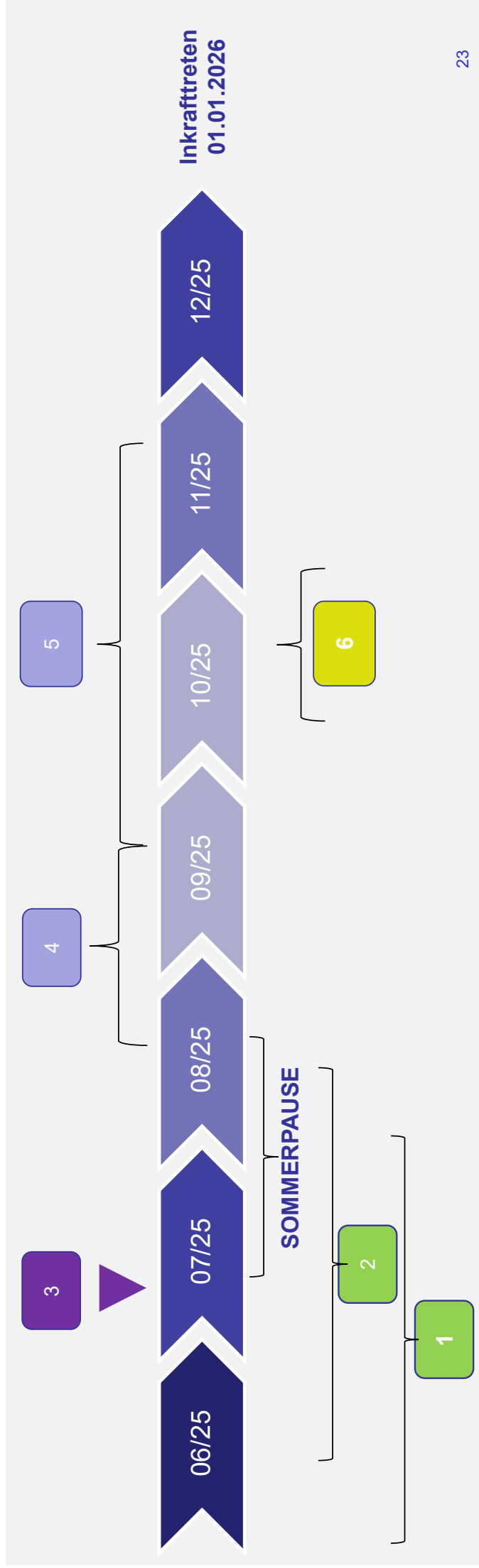
6. Zeitplanung

III. Zukunftspakt für starke Kommunen

1. Ziele
2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
3. Zeitplanung

II. Evaluation des KFA Zeitplanung

1. Erarbeitung des Referentenentwurfs
2. Befassung der Fach-KOA und KOA, Befassung und Beschlussfassung der Fraktionen
3. Sitzung des Lenkungsausschusses
4. Vorkonferenz der Staatssekretäre + Befassung und Beschlussfassung Kabinett
5. Parlamentarisches Verfahren
6. Erstellung Planungsdaten



Agenda

- I. Begrüßung, Tagesordnung
- II. Evaluation des KFA
 1. Vorschläge des HSGB zum Ergänzungsansatz für Kinder und Ländlicher Raum
 2. Zensus 2022
 3. Übergangsregelungen
 4. KFA Festbeträge 2026 und 2027
 5. Kreisfreiheit der Stadt Hanau
 6. Zeitplanung
- III. **Zukunftspakt für starke Kommunen**
 1. Ziele
 2. Aufgaben / Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt
 3. Zeitplanung

III. Zukunftspakt für starke Kommunen

Einrichtung einer Zukunftswerkstatt

Kommunalkonferenz am 17. Juni auf dem 25. Hessestag in Bad Vilbel:



„[W]ir wollen als Land erreichen, dass wir mit Ihnen [...] als kommunaler Familie ganz konkrete Schritte vereinbaren, [...] wie die kommunale Selbstverwaltung wieder gestärkt werden kann. Und deswegen [...] wollen [wir] Ihnen heute als Landesregierung einen **Zukunftspakt** vorschlagen, wie wir unser System leistungsfähig halten und die Kommunen entlasten.“

...

*Wir wollen darüber in der **Zukunftswerkstatt** mit Ihnen sprechen, was wir auf unserer Ebene anstoßen und wegnehmen müssen, was wir auf Bundesebene anstoßen und wegnehmen müssen und wo wir dann eben Ihnen und uns insgesamt das Leben damit leichter machen können.“*

Ministerpräsident Boris Rhein

III. Zukunftspakt für starke Kommunen

Ziele und Aufgaben der Zukunftswerkstatt

1. Um die Finanzsituation der Kommunen nachhaltig zu verbessern und das zugrundeliegende strukturelle Problem anzugehen, muss eine Lösung auf der Seite der Ausgabenentstehung ansetzen:

- **Abbau von Standards**
 - **Entbürokratisierung**
- Auf EU-, Bundes- und Landesebene



→ Erarbeitung von Lösungen, die den Verwaltungsaufwand in den Kommunen reduzieren und sie finanziell entlasten.

2. Ohne leistungsfähige Kommunen kann es kein nachhaltiges Wachstum geben.

- Positive Wachstumsimpulse durch Stärkung der Investitionstätigkeit erzeugen

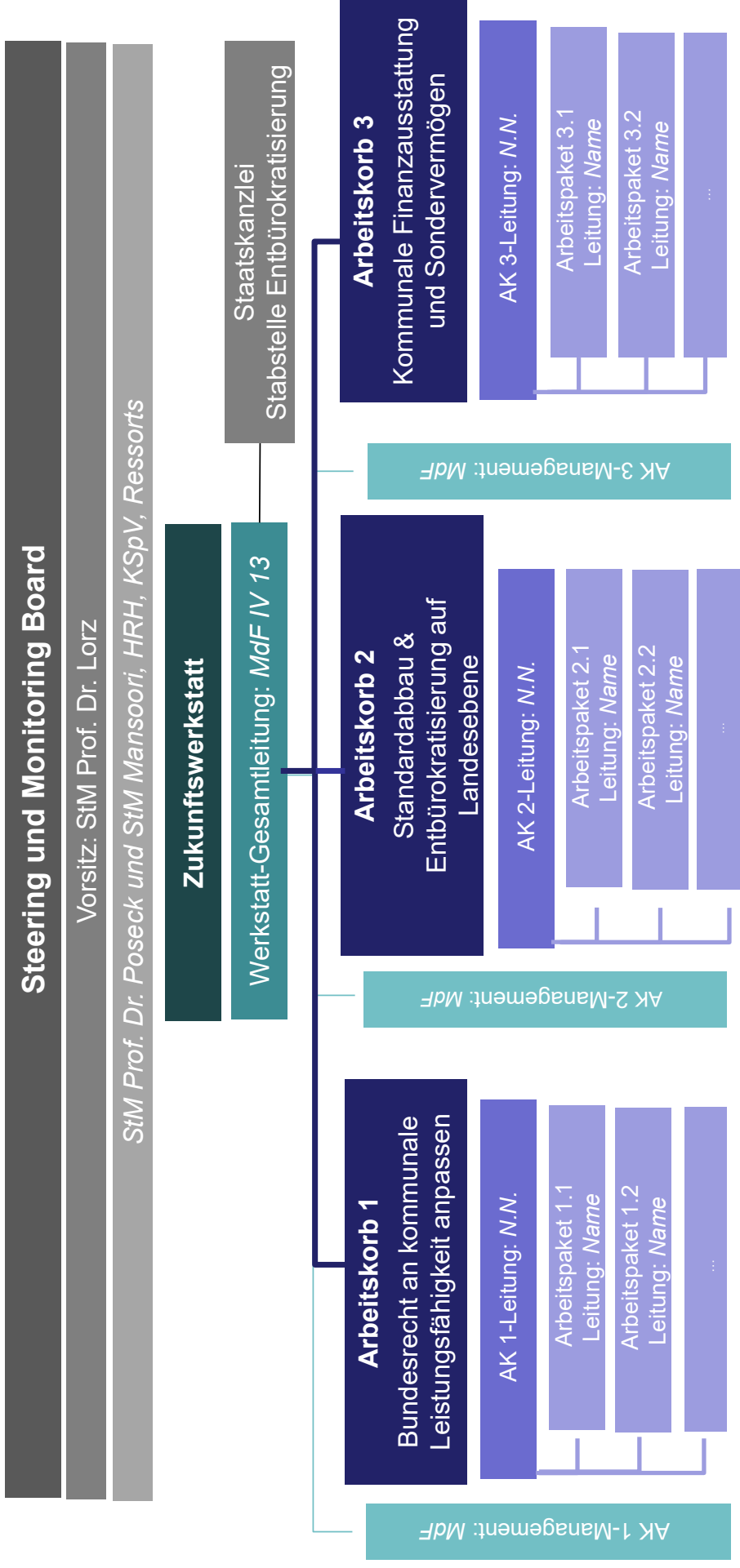
→ **Umsetzung des 100 Milliarden-Investitionsprogramms** des Bundes in Hessen



Mit der Expertise des Landes und auf Augenhöhe mit den Kommunalen Spitzenverbänden

III. Zukunftspakt für starke Kommunen Arbeitsstruktur der Zukunftswerkstatt (Vorschlag)

Entscheidungs- & Steuerungskompetenz
Konzeptions- & Umsetzungsverantwortung
Gremien- & Projektmanagementverantwortung:
Koordination & Beantwortung von Anfragen



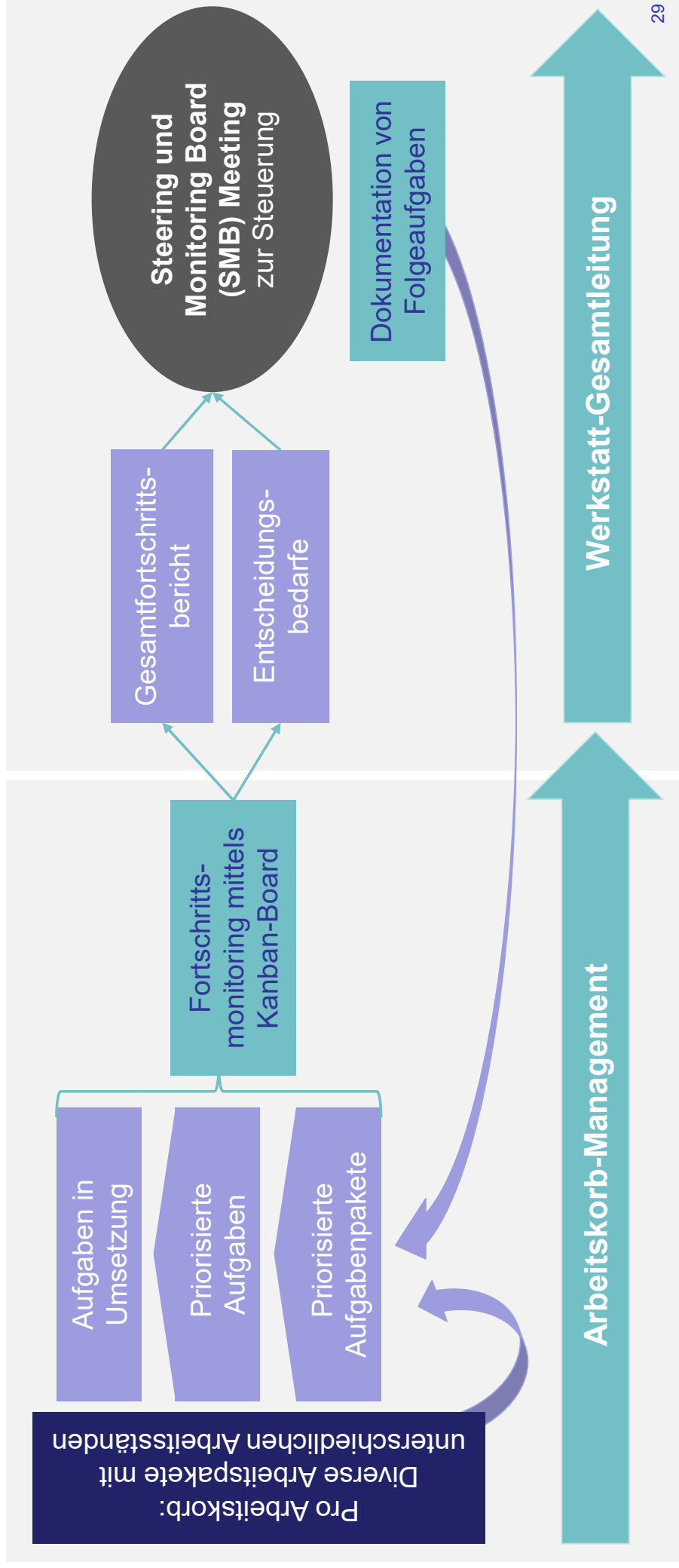
III. Zukunftspakt für starke Kommunen Werkstatt-Betrieb – „Maschinenraum“ zur Zielerreichung (Vorschlag)



Entscheidungs- & Steuerungskompetenz
Konzeptions- & Umsetzungsverantwortung
Gremien- & Projektmanagementverantwortung; Koordination & Beantwortung von Anfragen

III. Zukunftspakt für starke Kommunen Werkstatt-Betrieb – „SMB“ zur Zielerreichung (Vorschlag)

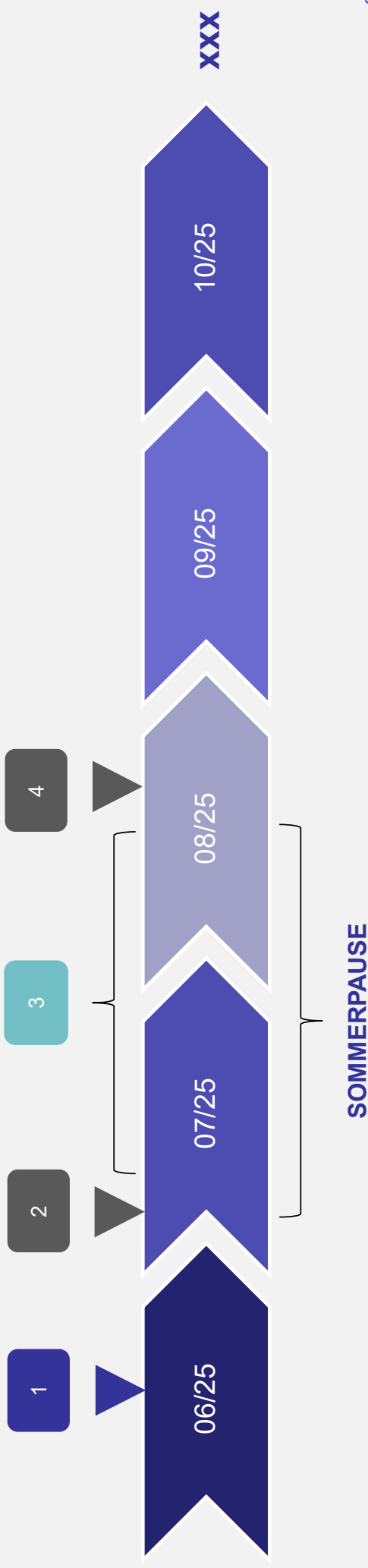
Entscheidungs- & Steuerungskompetenz
Konzeptions- & Umsetzungsverantwortung
Gremien- & Projektmanagementverantwortung; Koordination & Beantwortung von Anfragen



III. Zukunftspakt für starke Kommunen

Zeitplanung

1. Ankündigung des „Zukunftspakts“ auf der Kommunalkonferenz auf dem Hessestag
2. Sitzung des Lenkungsausschusses und Startschuss zur Zukunftswerkstatt
3. Einrichtung der Werkstattstrukturen und Arbeitsaufnahme der drei Arbeitskörbe
4. Meinungsbildung des SMB zu ersten Entscheidungsnotwendigkeiten aus den Arbeitskörben und zum weiteren Vorgehen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Protokoll: Dr. Duve	Teilnehmer: (siehe Anwesenheitsliste)	Erstellungsdatum: 14.05.2019
------------------------	--	---------------------------------

Top	Beschreibung	Verantwortlich
1	<p>Begrüßung</p> <p>Herr Dr. Worms (HMdF) begrüßt die Anwesenden. Herr Damm (HMdF) führt ins Thema ein und stellt die Tagesordnung vor. Bezüglich der Tagesordnung werden keine Einwände erhoben oder Ergänzungen vorgeschlagen.</p> <p>In Anbetracht der Besetzung des Lenkungsausschusses in der 1. Sitzung ist ein politischer Diskurs zur Evaluation nicht angezeigt. Es wird seitens des Städtetags angeregt, diesen zu gegebener Zeit nachzuholen.</p>	
2	<p>Zielsetzungen / Erwartungen / Vorschläge</p> <p>Herr Kraulich (HMdF) stellt im Hinblick auf die Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs verschiedene Themen und Zielsetzungen vor, die sich aus dem Koalitionsvertrag ergeben, im Vorfeld vom Land schon zugesagt bzw. von den Kommunalen Spitzenverbänden bereits eingebracht worden waren. Bei den Themen handelt es sich nicht um eine abschließende Auflistung. Sie zeigen jedoch bereits erste Schwerpunkte für die Evaluierung auf.</p> <p>Herr Graf (HMdIS) erläutert, dass vor dem Hintergrund der Entwicklung der Realsteuerhebesätze auch die Nivellierungshebesätze im Zuge der Evaluierung neu zu bewerten sind. Darüber hinaus sind Themen, wie z.B. Siedlungsstruktur, die Schaffung von Wohnbauflächen im Zusammenhang mit den zusätzlichen Infrastrukturkosten und die Entwicklung der Sozialkosten besonders relevant für die Evaluierung. Des Weiteren geht Herr Graf davon aus, dass auch die seitens der Stadt Hanau angestrebte Kreisfreiheit in die Diskussion einfließen wird.</p> <p>Seitens der Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) werden folgende Themen als besonders bedeutungsvoll für die KFA-Evaluation angesehen (keine abschließende Auflistung):</p> <ul style="list-style-type: none"> - stetig steigende Kosten für die Kinderbetreuung - Belastung durch Folgekosten bei der Schaffung von Wohnbauflächen - Umgang mit den Sozialausgaben („vorgelagerter Bedarfsausgleich“ gemäß Städtetag) - Folgewirkungen hinsichtlich des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage - Berücksichtigung folgender Szenarien: Hanau als kreisfreie Stadt und Rodgau (perspektivisch ggf. auch Oberursel) als Sonderstatusstadt - Klärung zukünftiger Evaluationsintervalle - „Stresstest“ für den KFA 	
3	<p>Einrichtung einer Arbeitsgruppe</p> <p>Der Lenkungsausschuss verständigt sich darauf, die Arbeitsgruppe für die Evaluierung des KFA an die „AG KFA 2016“ anzuknüpfen.</p> <p>Um aufgrund der bestehenden Komplexität und Themenvielfalt die erforderliche Fachkompetenz sicherzustellen, sollten in der Arbeitsgruppe Vertreter folgender Institutionen vertreten sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunale Spitzenverbände, - Landeswohlfahrtsverband, - Finanzministerium (Referate III1, IV3, IV4), 	

	<ul style="list-style-type: none"> - Innenministerium, - Sozialministerium, - Wirtschaftsministerium, - Umweltministerium, - Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung - Rechnungshof / Überörtliche Prüfung, - Statistisches Landesamt <p>Als Termin für die erste Sitzung der Arbeitsgruppe ist der 17. Juni 2019, 10-12 Uhr im HMdF angesetzt. Um die Sitzung vorbereiten zu können, sollten etwaige Themenvorschläge aus dem Teilnehmerkreis bis spätestens zum 12. Juni dem HMdF mitgeteilt werden. Eine Einladung wird den Mitgliedern der Arbeitsgruppe durch das HMdF rechtzeitig zugeleitet.</p>	HMdF
4	<p>Zeitplanung</p> <p>Herr Kraulich erläutert die Zeitplanung für die Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs. Demnach erstreckt sich die geplante Facharbeit bis weit in das Jahr 2020 hinein. Es wird angestrebt, dass ein geändertes bzw. neues Finanzausgleichsgesetz zum 1. Januar 2022 in Kraft tritt.</p>	
5	<p>Verschiedenes</p> <p>Es wird vereinbart, dass im Zuge des Chefgesprächs zum KFA 2020 (Ende August) ein Zwischenstand, der sich aus der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe ergibt, vorgestellt wird. Dieser soll im Rahmen des Chefgesprächs als Basis für eine erste politische Diskussion zur KFA-Evaluation dienen.</p> <p>Ein konkreter Termin für eine weitere Sitzung des Lenkungsausschusses wird noch nicht vereinbart. Es wird als sinnvoll erachtet, diesen perspektivisch im Herbst 2019 vorzusehen.</p>	

Anlagen:

- Präsentation
- Anwesenheitsliste
- Schreiben des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom 6. März 2019

Im Auftrag

gez.

Patrik Kraulich

Protokoll A. Engelhart	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste
----------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung und Einleitung</p> <p>Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz begrüßt die Präsidentin des Landkreistages Frau Landrätin Schneider, den Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes Herrn Bürgermeister Röder und den Präsidenten des Städtetages Herrn Oberbürgermeister Mende, den Beigeordneten und Kämmerer des Landeswohlfahrtsverbandes Herrn Schütz, Herrn Staatssekretär Rössler, den Direktor beim Hessischen Rechnungshof Herrn Dr. Keilmann (in Vertretung für den Präsidenten Herrn Dr. Walter Wallmann) sowie alle weiteren Anwesenden. Zudem bedankt er sich bei allen Beteiligten für die in der Arbeitsgruppe und im Expertengremium geleistete Arbeit.</p>
2	<p>Sachstand der Evaluierung des KFA</p> <p>Aufgrund unterschiedlicher Rückmeldungen aus der Kommunalen Familie zu einer möglichen Verschiebung der Evaluierung des KFA um ein weiteres Jahr auf den 1. Januar 2027 stellt Herr Minister seine Überlegungen zum weiteren Vorgehen vor. Dabei weist er darauf hin, dass unabhängig von der Frage der Verschiebung der Evaluierung einige zwingend notwendige Regelungen für den KFA 2026 getroffen werden müssen. Der Lenkungsausschuss verständigt sich darauf, darüber hinaus auch diejenigen Themen im KFA 2026 zu berücksichtigen, die unstrittig sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zwingende Maßnahmen umfassen <ul style="list-style-type: none"> - die Festlegung der Finanzausgleichsmasse 2026 und 2027 (Festbeträge, über deren Höhe politisch zu entscheiden ist) - die Fortführung der festen Quoten für die Teilschlüsselmassen - die Überprüfung der Notwendigkeit einer Anpassung der derzeitigen Quoten für die Teilschlüsselmassen in Folge der Kreisfreiheit Hanau - den LWV-Vorwegabzug - das Abfedern der Auswirkungen der Grundsteuerreform 2. Ungeändert fortgeführt werden <ul style="list-style-type: none"> - der Metropolenzuschlag - die Tarifstufen der Solidaritätsumlage - die Ausgleichsquoten 3. Keine Berücksichtigung im KFA <ul style="list-style-type: none"> - Interkommunale Zusammenarbeit - Straßenausbaubeiträge <p>Der Lenkungsausschuss beschließt, die Frage des LWV-Vorwegabzugs sowie möglicher Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform noch einmal für eine tiefergehende Erörterung an die Arbeitsgruppe Evaluierung des KFA zu verweisen.</p> <p>Darüber hinaus besteht im Grundsatz Einvernehmen, dass im KFA 2026 ein Ergänzungsansatz für Kinder und ein Ergänzungsansatz für Demografie eingeführt werden soll. Die Arbeitsgruppe Evaluierung des KFA wird mit einem Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung der Ergänzungsansätze beauftragt.</p> <p>Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe werden in der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses im März vorgestellt.</p> <p>Bezüglich der Themen, zu denen im Vorfeld der Sitzung auf Arbeitsebene keine Einigung erzielt werden konnte, hat der Lenkungsausschuss folgende Entscheidungen getroffen:</p>

	<ol style="list-style-type: none">1. Das Thema Sonderstatusstädte und Kragenkreise wird aus der aktuellen Evaluierung für den KFA 2026 ausgeklammert und zu einem späteren Zeitpunkt weiterverfolgt.2. Die Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren wird künftig nicht mehr Gegenstand weiterer Betrachtung sein.3. Die Besondere Finanzausweisungen werden im Hinblick auf die „kleinen Zuweisungen“ (unter 20 Mio. Euro p.a.) im Zusammenhang mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2026 mit den Ressorts nochmals kritisch erörtert und deren Entfall respektive Fortführung und Dotierung politisch entschieden.4. Die Berücksichtigung Interkommunaler Gewerbegebiete im KFA wird beibehalten.5. Die übrigen Themen (Schwimmbäder im KFA, Ergänzungsansatz für Soziallasten) können zu einem späteren Zeitpunkt weiter erörtert werden. Ein konkreter Regelungsbedarf (insbesondere für den KFA 2026) besteht nicht.
3	Nächste Sitzung des Lenkungsausschusses Im Nachgang zur Sitzung wurde die 3. Sitzung des Lenkungsausschusses auf den 20. März (14 – 16 Uhr) terminiert.

Anlagen:

- Präsentation der 2. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19.12.2024
- Teilnehmerliste der 2. Sitzung des Lenkungsausschusses am 19.12.2024

Im Auftrag

gez.

Klumpp (i.V.)

Protokoll Jordan	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste
----------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung und Tagesordnung</p> <p>Herr Staatsminister Prof. Lorz begrüßt die Mitglieder des Lenkungsausschusses und alle weiteren Anwesenden. Im Anschluss stellt er die Tagesordnung vor.</p>
2	<p>Sitzung des Lenkungsausschusses am 19. Dezember 2024</p> <p>Herr Minister fasst die Ergebnisse der letzten Sitzung des Lenkungsausschusses zusammen.</p>
3	<p>Zwingende Änderungsbedarfe</p> <p><u>Kreisfreiheit der Stadt Hanau</u></p> <p>Es herrscht Einvernehmen, dass die Quoten für die Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Modellberechnung auf der Grundlage des KFA 2025 angepasst werden und die Stadt entsprechend der Regelungen im Auskreisungsgesetz bereits im KFA 2026 als kreisfreie Stadt behandelt wird.</p> <p>Aus Sicht des Landes bedarf es einer degressiven Übergangslösung für Hanau als „neues“ Mitglied in der Gruppe der kreisfreien Städte (Abzug bei der Einwohnergewichtung von 15, 10 bzw. 5 Prozentpunkten); dem widerspricht der Städtetag (HStT). Er fordert vielmehr eine dauerhafte Stärkung der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte um den von den Gutachtern festgestellten Betrag von rd. 40 Mio. Euro p.a. Das Land lehnt dies ab und weist darauf hin, dass es keine Veränderungen bei den wachsenden Aufgaben gegeben hat und somit auch der geforderte Ausgleich nur schwer vermittelbar ist.</p> <p>Hinsichtlich der vom Main-Kinzig-Kreis geforderten Berücksichtigung der dem Kreis entstehenden Remanenzkosten stellt der HLT als Vorschlag der Geschäftsstelle eine degressive Zahlung über fünf Jahre aus dem Landesausgleichstock vor. Hierzu wird es ein bilaterales Gespräch zwischen dem HLT und dem Innenministerium geben.</p> <p><u>Vorwegabzug für den Landeswohlfahrtsverband (LWV)</u></p> <p>Über die Einführung einer Übergangsregelung für den KFA 2026 und 2027 (Beibehaltung einer jährlichen Steigerung der Vorabzuweisung um 5 Mio. Euro und Prüfung einer Anpassung der Umlagegrundlagen zur Ermittlung der LWV-Umlage) besteht Konsens.</p> <p><u>Umsetzung der Grundsteuerreform</u></p> <p>Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform treffen auf allgemeine Zustimmung. Der HStT merkt allerdings an, dass er eine Anpassung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“ als nicht notwendig erachtet, da es keiner zusätzlichen Stärkung des Ländlichen Raums bedarf.</p> <p>Der Vorschlag von Herrn Minister, die Ermächtigung zur Anpassung der Nivellierungshebesätze im Rahmen einer Verordnung zu regeln, wird angenommen und soll im Gesetzentwurf aufgenommen werden.</p>

<p>4</p>	<p>Prüfaufträge – Ergänzungsansätze Kinder und Demografie</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Kinder</u></p> <p>Da innerhalb der Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) kein Einvernehmen zur Ausgestaltung eines Ergänzungsansatzes Kinder herrscht, wird von einer Einführung im KFA 2026 abgesehen. Allerdings soll das Thema bei einer erneuten Überprüfung des HFAG wieder aufgerufen werden.</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Demografie</u></p> <p>Der von Herrn Minister vorgestellte Kompromissvorschlag trifft auf Zustimmung. In diesem Sinne sollen die bestehenden Ergänzungsansätze für Bevölkerungsrückgang um eine Komponente für Bevölkerungswachstum erweitert werden: Steigt die Einwohnerzahl innerhalb von fünf Jahren um mehr als fünf Prozent, wird die Einwohnerzahl um den die Fünf-Prozentgrenze überschreitenden Prozentsatz erhöht.</p>
<p>5</p>	<p>Beschlussvorschläge zu 3 und 4</p> <p><u>Kreisfreiheit der Stadt Hanau</u></p> <p>Der Lenkungsausschuss stimmt den Beschlüssen 1a und 1c zu. Die Ausgestaltung einer Übergangslösung zur Behandlung der Stadt Hanau in der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte und der Umgang mit den vom Main-Kinzig-Kreis geltend gemachten Remanenzkosten sind weiterhin streitig.</p> <p><u>Vertikaler und horizontaler KFA</u></p> <p>Der Lenkungsausschuss stimmt den Beschlüssen 2 bis 7 zu.</p> <p>Ergänzend weist Herr Minister darauf hin, dass die KSpV und der LWV selbstverständlich im Rahmen der Landtagsanhörung Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Zudem wird die erörterte Erweiterung der bestehenden Ergänzungsansätze für Bevölkerungswachstum (Zi. 4) in die im Nachgang der Sitzung versendete Präsentation mitaufgenommen.</p> <p>Unter der Prämisse, dass die Evaluation mit der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses lediglich ihren formalen Abschluss findet, stimmt der Lenkungsausschuss auch Beschluss 8 zu.</p>
<p>6</p>	<p>Vertikaler KFA</p> <p>Um in der wirtschaftlich angespannten Lage für Land und Kommunen Planungssicherheit zu gewährleisten, sollen für den KFA 2026 und 2027 im HFAG erneut Festbeträge festgelegt werden. Darüber hinaus zeigt sich Herr Minister im Falle einer Verbesserung der Finanzlage offen für Gespräche mit den Kommunen.</p> <p>Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der finanziellen Rahmenbedingungen (Ergebnisse der Steuerschätzung im Mai, konkrete Ausgestaltung des von Bund geplanten Sondervermögens, Anpassung der Verschuldungsregelung der Länder) kann zum aktuellen Zeitpunkt keine Entscheidung über die Höhe der Festbeträge getroffen werden.</p> <p>Der Lenkungsausschuss spricht sich geschlossen dafür aus, die Entwicklungen der nächsten Wochen abzuwarten und dieses Thema in einer weiteren Sitzung zu erörtern.</p>
<p>7</p>	<p>Zeitplanung</p> <p>Die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses soll möglichst noch vor der Sommerpause (voraussichtlich Ende Juni/Anfang Juli) stattfinden.</p>

Anlagen:

- *Präsentation*
- *Anwesenheitsliste*

Im Auftrag

gez.

Kraulich

ENTWURF

Protokoll Jordan, Chaudhuri	Teilnehmer: siehe Anwesenheitsliste
---------------------------------------	---

Top	Beschreibung
1	<p>Begrüßung und Tagesordnung Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz begrüßt die Mitglieder des Lenkungsausschusses sowie alle weiteren Anwesenden und stellt im Anschluss die Tagesordnung vor.</p> <p>Die Sitzung wird zweigeteilt abgehalten: Zunächst findet die vierte Sitzung des Lenkungsausschusses zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) statt. Im Anschluss wird unter Anwesenheit von Herrn Staatsminister Mansoori und Herrn Staatssekretär Sönmez sowie Herrn Staatsminister Prof. Dr. Poseck der Startschuss zum Zukunftspakt für starke Kommunen gegeben.</p>
2	<p>Evaluation des KFA</p>
2.1	<p>Vorschläge des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (HSGB)</p> <p><u>Ergänzungsansatz für Kinder U6</u> Der Hessische Städtetag (HStT) macht deutlich, dass er den Vorschlag des HSGB nicht grundsätzlich ablehnt, dieser aber deutlich zu kurz greife, weil er u.a. die gestiegenen Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen nicht berücksichtige. Er verweist vor diesem Hintergrund auf die Entscheidung des Lenkungsausschusses vom 25. April 2025 und spricht sich dafür aus, von der Einführung eines Ergänzungsansatzes für Kinder aufgrund der fehlenden einvernehmlichen Zustimmung der Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) abzusehen. Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz nimmt diese Entscheidung mit Bedauern zur Kenntnis.</p> <p>Von der Einführung des Ergänzungsansatzes für Kinder wird abgesehen.</p> <p><u>Ergänzungsansatz Ländlicher Raum</u> Der Beschlussvorschlag sieht einen Ergänzungsansatz für diejenigen Kommunen vor, die im KFA 2026 keine ländliche Siedlungsstruktur aufweisen und deshalb weder den Ergänzungsansatz Ländlicher Raum erhalten noch bereits im Rahmen des § 64 Abs. 1 HFAG mit einem Ergänzungsansatz i.H.v. 3 Prozent berücksichtigt werden. Die Befristung orientiert sich dabei am § 64 HFAG (unbefristet).</p> <p>Zusätzlich zu den geplanten Ergänzungsansätzen Ländlicher Raum wird eine Übergangsregelung eingeführt.</p>
2.2	<p>Zensus 2022 Für den KFA 2026 liegen nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamtes (HSL) zum Zeitpunkt der Erstellung der Planungsdaten 2026 nicht alle relevanten Bevölkerungszahlen auf Basis des Zensus 2022 vor (Rückrechnung für Ergänzungsansätze Demografie). Deshalb sieht der Beschlussvorschlag vor, im KFA 2026 die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen auf Basis des Zensus 2011 zu verwenden, die das HSL im Rahmen einer (amtlichen, nicht veröffentlichten) Auswertung zur Verfügung stellt. Für den KFA 2027 sollen die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022 genutzt werden.</p>

	<p>Datengrundlage für den KFA 2026 sind die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen auf Basis des der Zensus 2011 und für den KFA 2027 der Zensus 2022.</p>
2.3	<p>Übergangsregelungen</p> <p>Der Beschlussvorschlag sieht die Aufhebung von §§ 67 Abs. 3, 70 HFAG vor, da die Vorschriften keine Regelungswirkung mehr entfalten. Zudem soll in § 64 Abs. 3 HFAG die redaktionelle Änderung eines Verweises erfolgen. Die übrigen Übergangsregelungen sollen zunächst fortgeführt und zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden. Der HStT regt zudem die Aufhebung von §§ 64 Abs. 1, 67 Abs. 1 HFAG sowie die Überführung von §§ 64 Abs. 2, 67 Abs. 2 HFAG zu Regelvorschriften an.</p> <p>Die Übergangsregelungen werden gemäß Beschlussvorschlag (zunächst) fortgeführt, angepasst bzw. aufgehoben.</p>
2.4	<p>KFA-Festbeträge 2026 und 2027</p> <p>Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz schlägt zur Verstärkung der Festbeträge für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027 (nach Finanzplan 2024 bis 2028) vor, die Rücklage aus der Heimatumlage (ca. 100 Mio. Euro) aufzulösen und jeweils zur Hälfte auf die KFA-Gesamtmasse der beiden Jahre aufzuschlagen. Zudem kann eine weitere Erhöhung durch die Aktualisierung der Solidaritätsumlage (ca. 45 Mio. Euro) erreicht werden.</p> <p>Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Lage aktuell angespannt sei, zeigt sich Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz mit Blick auf den „Wachstumsbooster“ der Bundesregierung optimistisch. Sofern in Zukunft wieder mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen sei, sollen auch die Kommunen an einer positiven Entwicklung beteiligt werden. Die KSpV begrüßen dies und appellieren, den erweiterten Verschuldungsspielraum des Landes zeitnah für eine zusätzliche Unterstützung der Kommunen zu nutzen.</p> <p>Die geplanten Festbeträge für die KFA-Jahre 2026 und 2027 werden jeweils durch die hälftige Auflösung der Heimatumlage-Rücklage und die Aktualisierung der Solidaritätsumlage erhöht.</p>
2.5	<p>Kreisfreiheit der Stadt Hanau</p> <p>Um die Umverteilungseffekte für die übrigen fünf kreisfreien Städte durch die Aufnahme der Stadt Hanau in ihre Gruppe abzumildern, soll ab dem KFA 2026 eine Übergangsregelung in Form eines auf drei Jahre befristeten Abschlags auf die Einwohnergewichtung von Hanau eingeführt werden. Darüber hinaus bietet Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz der Stadt Hanau eine Zahlung aus dem Landesausgleichstock an.</p> <p>Der HStT erkennt die Bemühungen des HMdF, eine einvernehmliche Lösung für die Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanaus für alle Beteiligten zu finden, an. Er lehnt die Einführung der Übergangsregelung dennoch ab, da die Veränderungen, die mit der Auskreisung einhergehen, keinesfalls zu Lasten der Landkreise und der anderen kreisfreien Städte gehen dürften.</p> <p>Es wird eine Übergangsregelung bei der Einwohnergewichtung für die Stadt Hanau eingeführt.</p>
2.6	<p>Zeitplanung</p> <p>Herr Staatsminister Prof. Dr. Lorz schließt die vierte Sitzung des Lenkungsausschusses und erklärt die Evaluation für formal beendet. Der Gesetzentwurf wird über die Sommerpause finalisiert. Das parlamentarische Verfahren startet voraussichtlich im September 2025.</p>

3	Zukunftspakt für starke Kommunen – Startschuss
3.1	Inhalte hier und in den TOP 3.2, 3.3 und 4 sind nicht relevant für das Gesetzgebungsverfahren
3.2	x

3.3	X
4	x

Anlagen:

- Präsentation der 4. Sitzung des Lenkungsausschusses am 08.07.2025
- Anwesenheitsliste der 4. Sitzung des Lenkungsausschusses am 08.07.2025

Im Auftrag

gez.

Kraulich

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMdF)

GUTACHTENTEIL
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

Leipzig, April 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
0 Einführung und Zusammenfassung.....	6
0.1 Gutachtauftrag und Struktur des Gutachtens	6
0.2 Executive Summary	6
1 Überprüfung der Steuerkraftberechnung im horizontalen Finanzausgleich	7
1.1 Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems	8
1.2 Berechnung der Steuerkraft	10
1.3 Funktionsweise der Nivellierungshebesätze	10
2 Höhe der Nivellierungshebesätze	12
2.1 Empirische Untersuchung der Hebesätze in Hessen	12
2.2 Vergleich mit den Hebesätzen im HFAG.....	19
2.3 Entwicklung der Hebesätze in Hessen seit 2014	21
2.3.1 Grundsteuer B	21
2.3.2 Gewerbesteuer	23
2.3.3 Zwischenfazit	25
2.4 Modellrechnungen	25
2.5 Fixe versus dynamische Hebesätze - „Hebesatzspirale“	33
2.6 Geteilte Nivellierungshebesätze als Alternative	35
3 Zusammenfassung der gutachterlichen Empfehlungen	38
4 Literaturverzeichnis	39

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	9
Abbildung 2:	Landesdurchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer 2015, 2018 und 2022	13
Abbildung 3:	Landesdurchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 2015, 2018 und 2022	14
Abbildung 4:	Differenzierung der Hebesätze der Gewerbesteuer nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022.....	15
Abbildung 5:	Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2022	17
Abbildung 6:	Differenzierung der Hebesätze der Grundsteuer B nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022.....	18
Abbildung 7:	Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2022	18
Abbildung 8:	Fiktive Mehr- bzw. Mindereinnahmen der hessischen Gemeinden infolge der Hebesatzpolitik.....	19
Abbildung 9:	Nivellierungshebesätze und landesdurchschnittliche Hebesätze im Vergleich 2014-2022	20
Abbildung 10:	Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Grundsteuer B.....	21
Abbildung 11:	Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Grundsteuer B	22
Abbildung 12:	Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2014-2022.....	23
Abbildung 13:	Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Gewerbesteuer	24
Abbildung 14:	Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Gewerbesteuer	24
Abbildung 15:	Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2014-2022	25
Abbildung 16:	Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit der Nivellierungshebesätze 2024	29
Abbildung 17:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen und der Solidaritätumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Erstrundeneffekte).....	29
Abbildung 18:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)	30
Abbildung 19:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)	33
Abbildung 20:	Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze in Abhängigkeit von der Gestaltung des Nivellierungshebesatzes im jeweiligen FAG	34

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen	26
Tabelle 2:	Aufkommensneutrale Kreis- und Schulumlagesätze der hessischen Landkreise infolge gestiegener Nivellierungshebesätze (Stand: 2024)	32
Tabelle 3:	Modellrechnungen zu geteilten Nivellierungshebesätzen.....	36

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BMZ	Bedarfsmesszahl
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
Gem	(kreisangehörige) Gemeinde
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbesteuer
GrSt	Grundsteuer
GZ	Grundzentrum
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HPB	Hauptproduktbereich
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
kaG	kreisangehörige Gemeinde
KdU	Kosten der Unterkunft
kFS/KFS	kreisfreie Stadt
KT	Konto
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
modif.	modifizierte/r
Mrd.	Milliarde
MZ	Mittelzentrum
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
oZO	ohne Zentrale Orte-Funktion
OZ	Oberzentrum
PG	Produktgruppe
PP	Prozentpunkt/e
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
S.	Seite
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
sog.	sogenannt/sogenannte
UKMZ	Umlagekraftmesszahl
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Das Gutachten befasst sich mit der Analyse der Nivellierungshebesätze im Rahmen der Berechnung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (§§ 21 Abs. 2 und § 27 Abs. 2 HFAG).

Hierzu erfolgt sowohl eine Auseinandersetzung mit der Funktionsweise und den systematischen Anforderungen an die Nivellierungshebesätze als auch eine empirische Untersuchung der Hebesatzentwicklung in Hessen zwischen 2014 und 2022. Die Gutachterempfehlungen werden darüber hinaus durch Modellrechnungen gestützt, die sich sowohl auf ein fiktives Beispiel als auch auf die konkreten Verhältnisse des HFAG 2024 stützen.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

- Nivellierungshebesätze werden benötigt, um im System der Schlüsselzuweisungen die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden zu berechnen (Abschnitte 1.1 und 1.2).
- Die Aufgabe von Nivellierungshebesätzen im kommunalen Finanzausgleich ist es, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden möglichst realistisch wiederzugeben und dabei gleichzeitig das Hebesatzrecht der Kommunen zu berücksichtigen (Abschnitt 1.3).
- Zur Berechnung der Steuerkraft der Gemeinden werden hierfür die Aufkommen aus den einzelnen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) nicht auf der Grundlage des individuellen Hebesatzes, sondern auf der Grundlage eines für die jeweilige Säule festgesetzten Nivellierungshebesatzes berechnet. Dieser liegt in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden derzeit für die Grundsteuer B bei 365 Prozent und für die Gewerbesteuer bei 357 Prozent. In der Säule der kreisfreien Städte sind es 492 Prozent (Grundsteuer B) bzw. 454 Prozent (Gewerbesteuer).
- Für eine realistische Abbildung der Steuerkraftdifferenzen ist es erforderlich, dass die Nivellierungshebesätze möglichst genau den tatsächlichen (gewogenen) Landesdurchschnitten entsprechen. Vor diesem Hintergrund wurden die Nivellierungshebesätze für das damalige HFAG 2016 so festgesetzt, dass sie den landesweiten Durchschnitten des Jahres 2014 entsprechen (Abschnitt 2.2).
- Zwischenzeitlich haben sich die Landesdurchschnitte sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer erhöht (Abschnitt 2.3). Die Nivellierungshebesätze entsprechen nicht mehr den Landesdurchschnitten, was eine Anpassung erforderlich macht. Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, die Nivellierungshebesätze auf die jeweils aktuellen gewogenen Landesdurchschnitte anzuheben. Für das HFAG 2026 wären dies voraussichtlich die Hebesätze aus dem Jahr 2024. Für das Jahr 2022 liegen folgende aufkommensgewichteten Landesdurchschnitte vor:
 - Kreisangehörige Gemeinden: Gewerbesteuer: 377 Prozent, Grundsteuer B: 508 Prozent
 - Kreisfreie Städte: Gewerbesteuer: 457 Prozent, Grundsteuer B: 526 Prozent
- Sind die Nivellierungshebesätze dauerhaft deutlich niedriger als die Landesdurchschnitte, so profitieren von dieser Regelsetzung vor allem steuerstärkere Gemeinden, während Nachteile

für steuerschwächere Gemeinden entstehen. Dies wird durch Modellrechnungen untersetzt (Abschnitt 2.4).

- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze sollte zukünftig regelmäßig erfolgen. Hierfür kommt ein Anpassungszyklus von 5-6 Jahren in Betracht. Die Anpassung kann auch automatisch erfolgen.
- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze im HFAG hat keine unmittelbaren Effekte auf die Steuereinnahmen in den Gemeinden. Hierfür gelten ausschließlich die gemeindeindividuellen Hebesätze. Die Effekte entfalten sich für die Schlüsselzuweisungen (A und B), wovon besonders die steuerschwächsten Kommunen in Hessen profitieren würden.
- Die Nivellierungshebesätze sind keine landesgesetzlichen oder -politischen Vorgaben für die Hebesatzgestaltung vor Ort. Die Modellrechnungen zeigen, dass sie vor allem dazu dienen, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt abzubilden.
- Durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze ist kein allgemeiner Trend zur Hebesatzerhöhung im Sinne einer sog. „Hebesatzspirale“ zu erwarten (Abschnitt 2.5).
- Unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer kommunalen Säule (sog. geteilte Hebesätze) sind kritisch zu sehen, da sie systematische Brüche verursachen und einen destruktiven Steuerwettbewerb befördern (Abschnitt 2.6).

1 ÜBERPRÜFUNG DER STEUERKRAFTBERECHNUNG IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH

Der kommunale Finanzausgleich hat das Ziel, die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erhöhen (fiskalische Funktion), finanzielle Unterschiede zu verringern (redistributive Funktion) und dabei strukturelle Unterschiede hinreichend zu würdigen.¹ Hierbei besteht das Verfahren aus zwei grundlegenden Schritten: Erstens ist die für die Verteilung zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) zu bestimmen, die aus den Haushaltsmitteln des Landes bereitzustellen ist (Verbundgrundlagen gemäß Art. 106 Abs. 7 GG, *vertikale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Zweitens sind die Regelungen zu definieren, wie diese FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen ist (*horizontale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Dazu ist vor allem die Verteilung der sog. Schlüsselmasse von Bedeutung, die nach einem komplexen, regelgebundenen und dynamischen Verteilungsschlüssel vorgenommen wird. Die gutachterliche Untersuchung jener Schlüsselmasse steht im Zentrum des Gutachtens und wird nachfolgend erläutert.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Einheiten (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) erfolgt gemäß den Regeln des HFAG mittels der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden wird die Berechnung der Steuerkraft näher analysiert. Der Fokus liegt hierbei auf der Ausgestaltung der sog. Nivellierungshebesätze. Um deren Bedeutung im Zusammenspiel der Parameter des kommunalen Finanzausgleichs einzuordnen, wird hierfür zunächst das Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems kurz erläutert und danach in einem zweiten Schritt die Nivellierungshebesätze selbst analysiert.

¹ Vgl. Starke (2020), S. 62 f.

1.1 GRUNDMODELL DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 1 illustriert wird.² Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Hessen sowie allen übrigen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt³ und bei dem die individuelle Steuerkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit⁴ vergleichend gegenübergestellt werden, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Steuerkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Die einzelnen Steuerkraftzahlen werden addiert und ergeben letztlich die sog. Steuerkraftmesszahl. Wichtig ist hierbei, dass der Unterschied zwischen Steuerkraft und Finanzkraft deutlich wird: Während die Steuerkraft die Summe aus den nivellierten Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer darstellt, ist die Finanzkraft die Summe aus der Steuerkraft *und den Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde*. Diese Systematik wird auch im weiteren Verlauf des Gutachtens angewendet.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet.⁵ Diese bilden nicht den objektiven Bedarf einer jeden Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben ab, sondern dienen als Rechengröße, um strukturelle Unterschiede zwischen den Einheiten zu würdigen, die sich in unterschiedlichen Ausstattungen mit Schlüsselzuweisungen niederschlagen sollen. Würde auf eine differenzierende Bedarfsmesszahl verzichtet, so bestünde das Schlüsselzuweisungssystem lediglich aus einer sehr pauschalen Angleichung der kommunalen Steuer- bzw. Umlagekraft. Zur Berechnung der Bedarfsmesszahl können unterschiedliche sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, welche Bedarfsunterschiede in einer pauschalen und generalisierten Form repräsentieren. Im Zentrum steht - sowohl in Hessen als auch in allen übrigen Ländern - die (veredelte) Einwohnerzahl der Kommune, der sogenannte Hauptansatz.⁶ Darüber hinaus kann eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet werden, die jeweils mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen sind und im Verhältnis zum Hauptansatz (Einwohnerzahl) zu gewichten sind. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Das Vorgehen ermöglicht die Zusammensetzung eines Bedarfsansatzes aus Indikatoren mit unterschiedlichen Messniveaus (z. B. Personenzahlen, Flächengrößen, Prozentwerte, Quoten). Der rechnerische Vergleich zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, der für die konkrete Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich ist, wird mittels des sog. einheitlichen Grundbetrags hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. Bedarfsmesszahl (in der Maßeinheit Euro) gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert somit eine rein rechnerische Größe, die endogen im

² Dabei werden die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft nicht in allen Systemen in der gleichen Abgrenzung genutzt. Für die Gemeindeverbände wird statt der Steuerkraft in der Regel auf die Umlagekraft abgestellt.

³ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

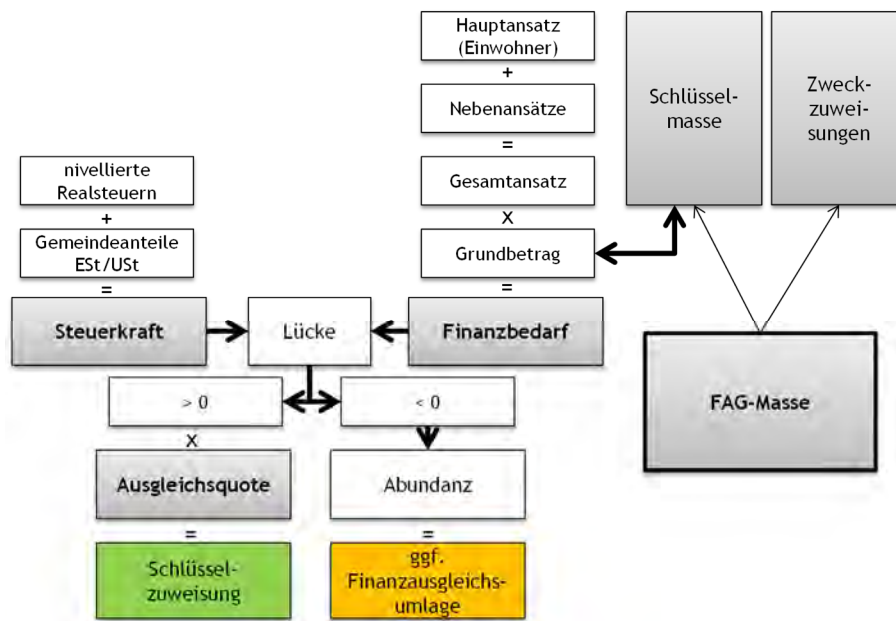
⁴ Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, wobei die konkreten Berechnungswege für die kommunalen Gruppen durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein können (unterschiedliche Bedarfsindikatoren, unterschiedliche Ausgleichsgrade).

⁵ Vgl. dazu auch Hesse/Starke/Bender (2023).

⁶ Zur kritischen Würdigung des Konzeptes von Hauptansatz und Hauptansatzstaffeln vgl. Starke/Hesse (2022).

Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.⁷

Abbildung 1: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis stehen sowohl auf der Seite der Steuerkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die finanzielle „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 1).

- Sofern die individuelle Steuerkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen (normierten) Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen in ausreichendem Maß selbst finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten (z. B. in Hessen: Solidaritätsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 22 HFAG).
- Wenn allerdings der individuelle typisierte Finanzbedarf einer Kommune höher ist als deren Steuerkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe, multipliziert mit der Ausgleichsquote, geschlossen.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Steuerkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach den definierten (Bedarfs-)Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

Der große Vorteil dieses Vorgehens liegt in der automatischen und dynamischen Anpassung des Verteilungsergebnisses an die Entwicklung der finanziellen und sozioökonomischen

⁷ Vergleiche von Grundbeträgen zwischen Ländern oder im gleichen Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind insofern irreführend, da sie stets im Zusammenspiel mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse sowie den genutzten Bedarfsindikatoren und deren Ausprägungen zu interpretieren ist. Selbst bei völlig unveränderten Bedarfsindikatoren bewirkt eine Änderung bei der Steuerkraftmesszahl eine rechnerische Anpassung des Grundbetrags und damit eine Veränderung der Bedarfsmesszahlen.

Rahmenbedingungen in den Kommunen. Wenn sich die Steuerkraft einer Gemeinde oder ein auf der Bedarfsseite berücksichtigter Indikator im Zeitverlauf ändert, geht dies automatisch in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen passt sich somit, ohne das FAG modifizieren zu müssen, auf die neue Lage an. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich – wie es in der Praxis üblich ist – die Steuerkraft und maßgebliche Bedarfsgrößen (z. B. Einwohnerzahlen) in praktisch allen Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzeitig, jedoch mit unterschiedlichen Amplituden, ändern. Die Justierung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ist daher von entscheidender Bedeutung für die Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit des gesamten Finanzausgleichssystems.

1.2 BERECHNUNG DER STEUERKRAFT

Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird in Hessen in § 21 HFAG für die kreisangehörigen Gemeinden und § 27 HFAG für die kreisfreien Städte geregelt.⁸ Dabei werden ausschließlich die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die nivellierten Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage und der Heimatumlage) berücksichtigt, wohingegen örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) außen vor bleiben.⁹

Ein wichtiger Aspekt besteht darin, ob die Steuereinnahmen in voller Höhe in die Berechnung der Steuerkraftzahlen eingehen. In Hessen ist dies der Fall. Einige Länder weichen jedoch von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor,¹⁰ wodurch interkommunale Steuerkraftunterschiede unvollständig abgebildet werden. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen, bevor die eigentliche Berechnung der Schlüsselzuweisungen erfolgt. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert (vgl. Abbildung 1). Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten. Die vollständige Berücksichtigung der relevanten Steuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl, wie sie in Hessen praktiziert wird, ist demnach positiv zu bewerten und wäre für die zukünftige Weiterentwicklung des HFAG beizubehalten.

1.3 FUNKTIONSWEISE DER NIVELLIERUNGSHebesätze

Die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) erfüllen eine wichtige Funktion im Schlüsselzuweisungssystem.¹¹ Sie kommen bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft zur Anwendung und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Kommunen ihr grundgesetzlich geschütztes Hebesatzrecht bei den Realsteuern wahrnehmen. Um adverse Anreizeffekte zu verhindern, wird die Steuerkraft der kommunalen Realsteuern nicht auf Basis der

⁸ Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

⁹ Letzteres ist typisch für die Finanzausgleichssysteme in den Ländern, da sonst die Gemeinden, die diese Steuern erheben, einseitig benachteiligt würden. Bleiben die Steuern außen vor, wie es im aktuellen System der Fall ist, so werden die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern weder für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen und verbleiben folglich in voller Höhe in der Kasse der erhebenden Gemeinde.

¹⁰ Hier ist beispielsweise Niedersachsen zu nennen: Gemäß § 11 Abs. 1 NFAG werden die Messbeträge für die Realsteuern sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer nur zu 90 % bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen berücksichtigt.

¹¹ Vgl. dazu auch Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 59-62.

tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern auf Basis genormter, sog. Nivellierungshebesätze, genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden und ihre Hebesätze reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zulasten der übrigen Städte und Gemeinden zu erhalten. Ohne Nivellierung würde die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde sinken, wenn sie ihre Hebesätze absenkt und sie würde als Kompensation mehr Schlüsselzuweisungen zu Lasten der übrigen Kommunen erhalten, da es sich – wie eingangs dargestellt wurde – um ein geschlossenes System handelt. Spiegelbildlich würde bei einer Anhebung der Hebesätze – etwa im Zuge der Haushaltskonsolidierung – die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde steigen und die Mehreinnahmen würden durch Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen kompensiert. Beide skizzierte Varianten stellen Fehlanreize dar, die durch die Nivellierung verhindert werden.

Bei einer fehlenden Hebesatznivellierung wäre ein stetiger Steuerwettbewerb „nach unten“ die wahrscheinliche Folge, mit einer destruktiven Wirkung auf die gesamte gemeindliche Steuerbasis. Durch die Nivellierung in Form der Ansetzung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Gemeinden spielt die Wahl des gemeindeindividuellen Hebesatzes hingegen keine Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.¹² Es gibt keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft. Aus diesem Grund ist die Hebesatznivellierung in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer verankert und sie spielt auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Rolle.¹³

Die mittels den Nivellierungshebesätzen berechnete Steuerkraft weicht für die *einzelne* Gemeinde umso mehr von ihren tatsächlichen Ist-Steuererträgen ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem im FAG festgesetzten Nivellierungshebesatz ist.¹⁴ Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der FAG-Berechnung, als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“).

Gemeinden mit hohen Hebesätzen werden demnach im Zuge der Berechnungen der Schlüsselzuweisungen „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind, die Mehreinnahmen infolge der höheren Hebesätze verbleiben in voller Höhe in den gemeindlichen Kassen. Da die Steuerkraftmesszahl zudem für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen wird, werden Mehreinnahmen durch Hebesätze, die über dem Nivellierungshebesatz liegen, auch nicht durch die Kreisumlage anteilig abgeschöpft. Gemeinden mit Hebesätzen unter dem Nivellierungshebesatz werden dagegen „reicher“ gerechnet als sie tatsächlich sind. Der Anteil der Steuerkraft, der nicht durch tatsächliche Ist-Einnahmen gedeckt ist, wird sowohl zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen (und ggf. der Solidaritätsumlage) als auch zur Berechnung der Kreisumlage herangezogen. Auch hier müssen die Folgewirkungen einer unterdurchschnittlichen Anspannung der lokalen Hebesätze demnach aus der eigenen gemeindlichen Kasse getragen werden.

Die Aufgabe und Funktion von Nivellierungshebesätzen ist es folglich, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den einzelnen Gemeinden im Zuge der Berechnung der Schlüsselzuweisungen korrekt darzustellen. Sie dienen damit als erforderliche Rechengröße, um die individuelle Hebesatzpolitik

¹² Für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird zunächst das örtliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt. Das Ergebnis ist der Grundbetrag. Dieser wird in einem zweiten Schritt mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert.

¹³ Hierzu wird die kommunale Steuerkraft mittels eines bundesweit einheitlichen Hebesatzes berechnet (§ 8 Abs. 2 FAG (Bund)).

¹⁴ Dies gilt für das HFAG sowie analog für die übrigen Finanzausgleichsgesetze der Länder.

angemessen zu berücksichtigen. Die Nivellierungshebesätze sind dagegen ausdrücklich keine landesgesetzliche oder landespolitische Vorgabe, die die Gemeinden „schaffen“ müssen, um ihr Steuerpotenzial auszuschöpfen. Dieser Aspekt wird im nachfolgenden Abschnitt 2 vertieft.

Folglich ergeben sich prima vista auch keinerlei Auswirkungen auf die originäre Einnahmensituation der Gemeinden, wenn die Nivellierungshebesätze im HFAG verändert werden. Das gemeindliche Aufkommen an Gewerbe- und Grundsteuer bleibt unverändert, da hierfür ausschließlich der eigene gewählte Hebesatz einschlägig ist. Es können jedoch Zweitrundeneffekte auftreten, da sich durch die veränderten Nivellierungshebesätze die Steuerkraftmesszahlen verändern, wovon wiederum Effekte auf die Schlüsselzuweisungen ausgehen (siehe Grundmodell in Abschnitt 1.1). Dass sich daraus kein unmittelbarer Anreiz ergibt, den individuellen Hebesatz an den (neuen) Nivellierungshebesatz anzupassen, wird im Abschnitt 2.5 dargelegt.

2 HÖHE DER NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

Die Wahl der Höhe der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuern A und B stehen in einem natürlichen Spannungsfeld:

- Auf der einen Seite sollen im Schlüsselzuweisungssystem die Steuerkraftdifferenzen der Städte und Gemeinden realistisch dargestellt werden, da sie in einem zweiten Schritt den Bedarfsmesszahlen gegenübergestellt werden, die ebenfalls auf möglichst realistische Weise Bedarfsdifferenzen repräsentieren sollen. Werden die Steuerkraftdifferenzen nicht korrekt wiedergegeben, so schwächt dies auch die Ansätze zur Bedarfsmessung und -differenzierung (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze) und die Wirkung der Ausgleichsquote. Um diese realistische Wiedergabe zu sichern, ist auf einen (angemessen gewichteten) Landesdurchschnitt zurückzugreifen.
- Auf der anderen Seite ist für die Wahl der Nivellierungshebesätze zu bewerten, ob sie keine unangemessenen Referenzgrößen für Gemeinden im Sinne eines zu hohen Hebesatzes aufstellen. Wenn der Nivellierungshebesatz so hoch ist, dass er den typischen Durchschnitt für die Gemeinden nicht realistisch darstellt, so ist ebenso fraglich, ob die berechnete Steuerkraftmesszahl ein realistisches Bild zeichnet.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Nivellierungshebesätze im HFAG in drei Schritten untersucht, um der Frage nachzugehen, ob durch deren derzeitige Festlegung ggf. unpassende Anreize gesetzt werden:

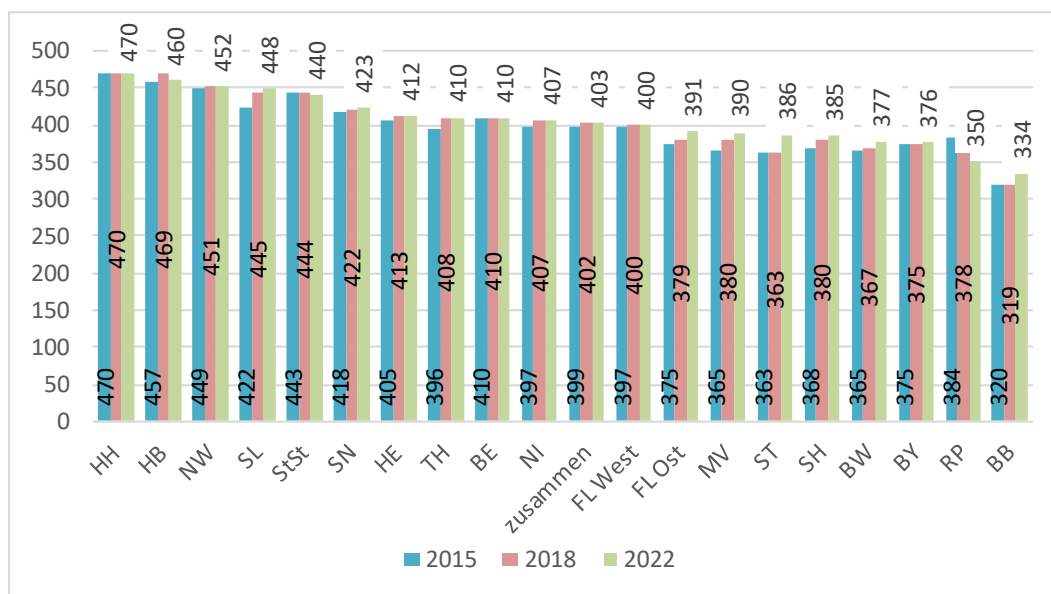
1. Empirische Untersuchung der Hebesätze des Jahres 2022 sowie der Zeitreihe seit 2010 zur Einordnung der realistischen Steuerkraftdifferenzen
2. Vergleich mit den im HFAG gewählten Hebesätzen
3. Modellrechnungen zur Illustration der verursachten Effekte

2.1 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG DER HEBESÄTZE IN HESSEN

Werden zunächst die Hebesätze der hessischen Kommunen im Ländervergleich betrachtet, so fällt auf, dass für die Gewerbesteuer im Jahr 2022 mit durchschnittlich 412 % ein Wert oberhalb des Bundesdurchschnitts (403 %) gemessen werden konnte, der gegenüber 2018 praktisch unverändert und seit 2015 geringfügig angestiegen ist (Abbildung 2). Die überdurchschnittliche Position lässt sich für alle drei Referenzjahre feststellen, auch, wenn als Referenz der Durchschnitt für die westdeutschen

Kommunen herangezogen wird. Nordrhein-Westfalen ist das einzige Nachbarland Hessens, das im Mittel höhere Gewerbesteuer-Hebesätze aufweist.

Abbildung 2: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer 2015, 2018 und 2022

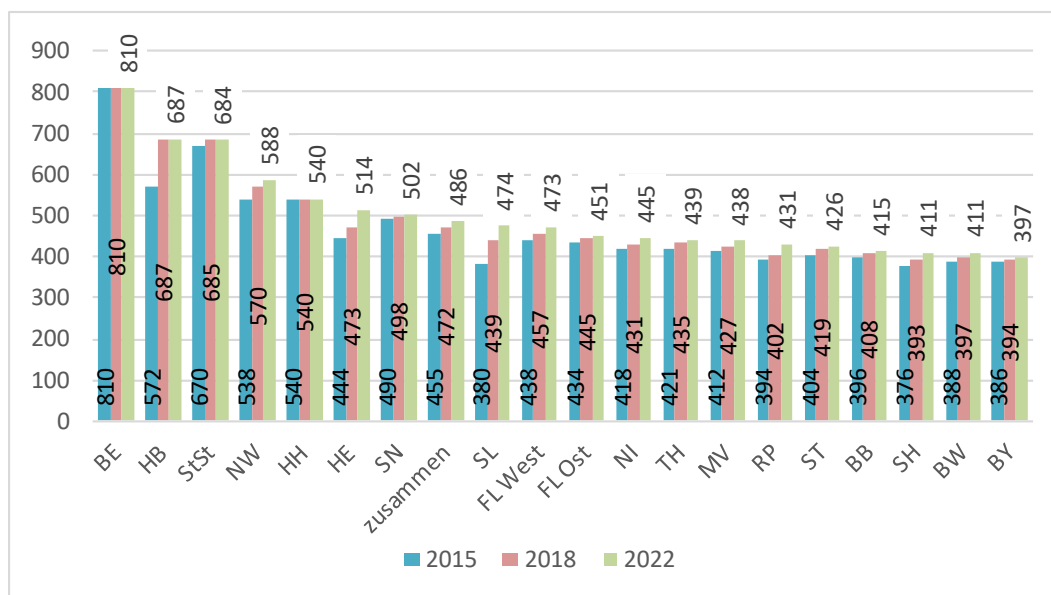


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die Grundsteuer B¹⁵ lässt sich dieses Bild für 2022 sehr ähnlich zeichnen. Auch hier liegt der hessischen Landesdurchschnitt mit 514 % über dem bundesweiten Mittelwert (486 %) und sehr deutlich oberhalb des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer (473 %). Aus dem Mehrjahresvergleich wird zugleich deutlich, dass die hessischen Kommunen diese Position noch nicht lange innehaben. Stattdessen lagen 2015 die durchschnittlichen Hebesätze mit 444 % noch unter dem Bundesdurchschnitt (455 %) und 2018 etwa gleichauf (473 % gegenüber 472 % bundesweit). Gerade bei dieser Dynamik der Hebesätze ist angesichts der systematischen Wirkungen der Nivellierungshebesätze zu prüfen, ob letztere die aktuellen Steuerkraftunterschiede noch realistisch abbilden, ohne die einnahmenseitig errungenen Konsolidierungserfolge der hessischen Kommunen in Frage zu stellen.

¹⁵ Die Grundsteuer A wird angesichts ihres vernachlässigbaren fiskalischen Volumens hier nicht vertieft betrachtet.

Abbildung 3: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 2015, 2018 und 2022

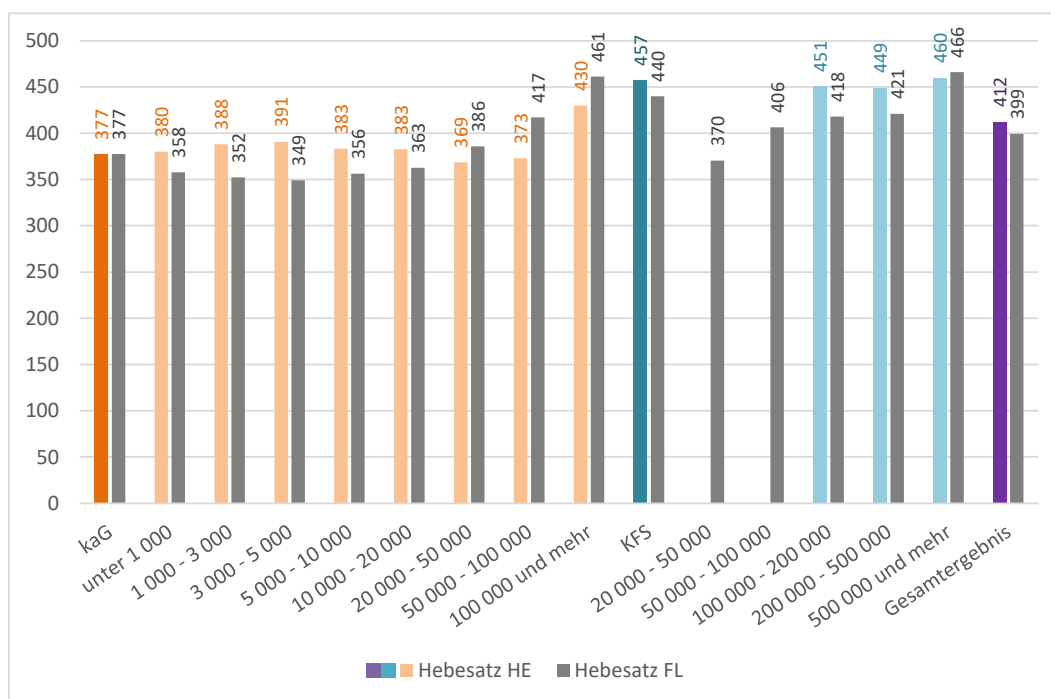


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Bevor ein Vergleich mit den Nivellierungshebesätzen gemäß HFAG erfolgen kann, muss jedoch eine notwendige Differenzierung nach Gemeindetypen vorgenommen werden. Entsprechend dem Drei-Säulen-Modell des Schlüsselzuweisungssystems¹⁶ werden für die kreisangehörigen Gemeinden auf der einen Seite und für die kreisfreien Städte auf der anderen Seite unterschiedliche Nivellierungshebesätze zur Anwendung gebracht. Dies ist sachgerecht, da somit die Steuerkraftunterschiede *innerhalb* einer jeden Säule realistisch abgebildet werden sollen. Da kein direkter Ausgleich *zwischen* den Säulen stattfindet, wäre es systematisch falsch, einen einheitlichen Nivellierungshebesatz anzuwenden.

¹⁶ Dies bedeutet, dass drei Schlüsselmassen vorgesehen sind: für die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise sowie die kreisfreien Städte.

Abbildung 4: Differenzierung der Hebesätze der Gewerbesteuer nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Gemäß Abbildung 4 kann der Hebesatz der Gewerbesteuer (412 %) in einen Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 377 % und einen Durchschnitt für die kreisfreien Städte in Höhe von 457 % zerlegt werden. Um den zweiten Aspekt des eingangs genannten Spannungsfelds zu bewerten (keine unangemessene Erwartungshaltung bezüglich der Hebesatzgestaltung vor Ort), ist der Zusammenhang der Hebesätze mit der Gemeindegröße zu berücksichtigen, wofür die Gemeinden zusätzlich nach Größenklassen differenziert wurden.

Im *bundesweiten Vergleich* weisen größere Gemeinden (kreisangehörig und kreisfrei) im Durchschnitt höhere Hebesätze auf als kleinere. In den unteren Größenklassen bis zu 10.000 Einwohnern sind nur geringfügige Unterschiede sichtbar; im Mittel lagen die Durchschnitte im Jahr 2022 zwischen 350 % und 360 %. Ab der Einwohnergrößenklasse von über 10.000 Einwohnern steigen die Hebesätze dagegen stetig an und liegen vor allen in den Großstädten (kreisangehörige Städte >100.000 Einwohner und kreisfreie Städte >500.000 Einwohner) deutlich über denjenigen der kleineren Gemeinden.

Höhere Hebesätze korrespondieren dabei regelmäßig mit einer höheren Standortattraktivität und Gewerbedichte.¹⁷ Größere Städte vereinen ein höheres Angebot (qualifizierter) Arbeitskräfte, eine bessere Erreichbarkeit für Waren- und Personenströme, eine ausgebaute technische und soziale Infrastruktur sowie Möglichkeiten der intensiven Vernetzung von Unternehmen. Entsprechend ihrer Attraktivität und ihres relativen Vorteils im Standortwettbewerb können sie somit höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden.¹⁸ Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass das Vorhalten von Infrastruktur und zentralörtlichen Leistungen Kosten induziert, welche nicht automatisch durch höhere Steuereinnahmen kompensiert werden. Durch die Gestaltung des bundesstaatlichen

¹⁷ Dies trifft auch auf die Grundsteuer B zu. Aus Vereinfachungsgründen wird an dieser Stelle die Argumentation vorrangig anhand der Gewerbesteuer geführt.

¹⁸ Es wäre jedoch verkürzt, hieraus ein Äquivalenzprinzip zwischen dem Leistungsangebot und der Hebesatzhöhe abzuleiten. Die angesprochenen Leistungen sind nicht unbedingt *kommunale* Leistungen und die Steuersätze werden zwischen den Unternehmen nicht nach der Inanspruchnahme der Standortfaktoren differenziert. Neben den Vorzügen von Ballungsräumen bringen diese auch Nachteile mit sich, wie höhere Mieten und Pachten oder erhöhte Kriminalität. Das Äquivalenzprinzip kann mit Blick auf die Hebesätze der Gewerbesteuer lediglich indirekt und nur auf die Gesamtheit der Unternehmen am Standort interpretiert werden.

Steuersystems fallen Steuererträge außerhalb der Gemeindegrenzen (z. B. gemeindliche Einkommensteuereinnahmen nach Wohnsitzprinzip, während Einpendlerorte leer ausgehen, Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten) oder auf anderen föderalen Ebenen (Bund, Länder)¹⁹ an. Ein höherer Hebesatz kann diese Mehrkosten kompensieren.²⁰ Begrenzt wird die Anhebung vor allem durch den interregionalen Steuerwettbewerb, der bei zu hohen Hebesätzen ein Abwandern von Unternehmen bzw. die Verlagerung von Investitionen nach sich ziehen kann.

Die gewichteten Landesdurchschnitte der Hebesätze sind folglich dadurch geprägt, dass die Gemeinden ihre Hebesätze unterschiedlich stark anspannen und dass die Größenklassen unterschiedlich besetzt sind. Ein Land, das viele größere Städte und Gemeinden im Landesgebiet hat, wird einen höheren Durchschnitt aufweisen als ein Land mit kleinen Gemeinden. Dies gilt selbst dann, wenn jede einzelne Gemeinde genau den Hebesatz der bundesweiten Referenzgruppe wählt.²¹

In *Hessen* lässt sich dieser Zusammenhang nicht durchgängig beobachten. Bis zur Größenklasse von maximal 20.000 Einwohnern liegen die durchschnittlichen Hebesätze der Gemeinden etwa gleichauf und auch erkennbar über den bundesweiten Durchschnitten. In den größeren Städten des kreisangehörigen Raums ist dies nicht der Fall. Hier liegen die Durchschnitte unter den jeweils relevanten bundesweiten Mittelwerten.²² Dazu kommt, dass in den Klassen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern die durchschnittlichen Hebesätze sogar niedriger liegen als in den kleineren Gemeinden. Dies liegt daran, dass sich einige größere Städte im Umfeld der Metropolen mit niedrigen Hebesätzen positioniert haben, um attraktive Ansiedlungsbedingungen anzubieten (Verbindung aus den Standortvorteilen, die von den Metropolen abstrahlen und niedrige Steuerbelastung für die Unternehmen). Hierzu gehören Eschborn und Neu-Isenburg, die jeweils deutlich überdurchschnittliche Aufkommen aus der Gewerbesteuer aufweisen. Dies wirkt sich auf den aufkommensgewichteten Durchschnitt in der Größenklasse aus. Weiterhin ist erkennbar, dass sich einige größere kreisangehörige Städte genau auf der Höhe des Nivellierungshebesatzes von 357 % positioniert haben, der jedoch unter dem Durchschnitt der kleineren Gemeinden liegt (vgl. Abschnitt 2.2).²³ Hierzu gehören beispielsweise Marburg oder Bad Vilbel. Der Durchschnittswert für die kreisangehörigen Gemeinden liegt demnach mit 377 % zwar rechnerisch gleichauf mit dem bundesweiten Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden, es liegt jedoch die beschriebene Zweiteilung innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden vor.

Für die kreisfreien Städte Hessens liegen dagegen die durchschnittlichen Hebesätze nicht nur höher als im kreisangehörigen Raum, sondern, mit Ausnahme Frankfurts, auch über den bundesweiten Referenzwerten. Außerdem ist hier festzustellen, dass sich die Hebesätze der fünf kreisfreien Städte nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Hier hat die Nivellierung demnach kaum einen Effekt.

Die räumliche Verteilung bestätigt die Analyse nach Gemeindegrößenklassen. Die Großstädte weisen deutlich höhere Hebesätze auf als die ländlichen Räume (Abbildung 5). Besonders im Umfeld Frankfurts und Wiesbadens lassen sich zudem große Hebesatzgefälle auf engem Raum beobachten. Hier ist es besonders wichtig, dass die Steuerkraftunterschiede im Schlüsselzuweisungssystem realistisch dargestellt werden und die Nivellierungshebesätze keinen destruktiven Steuerwettbewerb befördern.

¹⁹ 85 % des Einkommensteueraufkommens geht an Bund und Länder, nur 15 % an die Gemeinden. Über die Gewerbesteuerumlage sind Bund und Länder an den Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer beteiligt (rund 9 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2022).

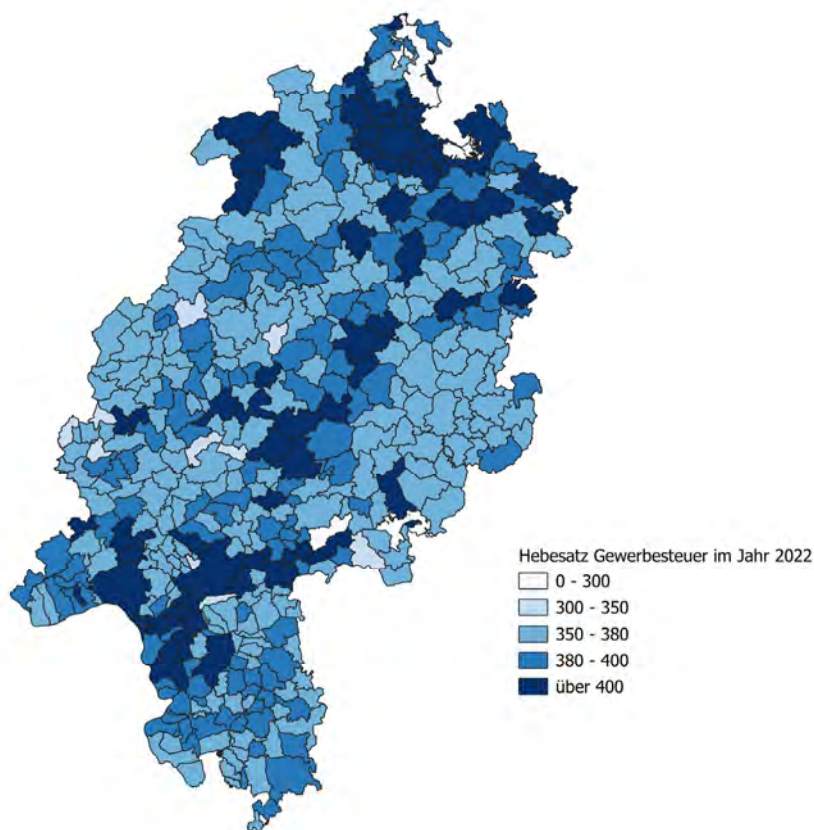
²⁰ Eine andere Möglichkeit der Kompensation ist die Veredelung von größeren Städten und Gemeinden im Sinne einer Hauptansatzstaffel oder eine gezielte Veredelung zentralörtlicher Funktionen.

²¹ In diesem Fall unterscheiden sich die Landesdurchschnitte durch die Mischung der Einwohnergrößen der Gemeinden.

²² Dies gilt sowohl für die bundesweiten Durchschnitte als auch für den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Hessen.

²³ Der Anteil dieser Gemeinden liegt weitaus höher als in den kleineren Größenklassen.

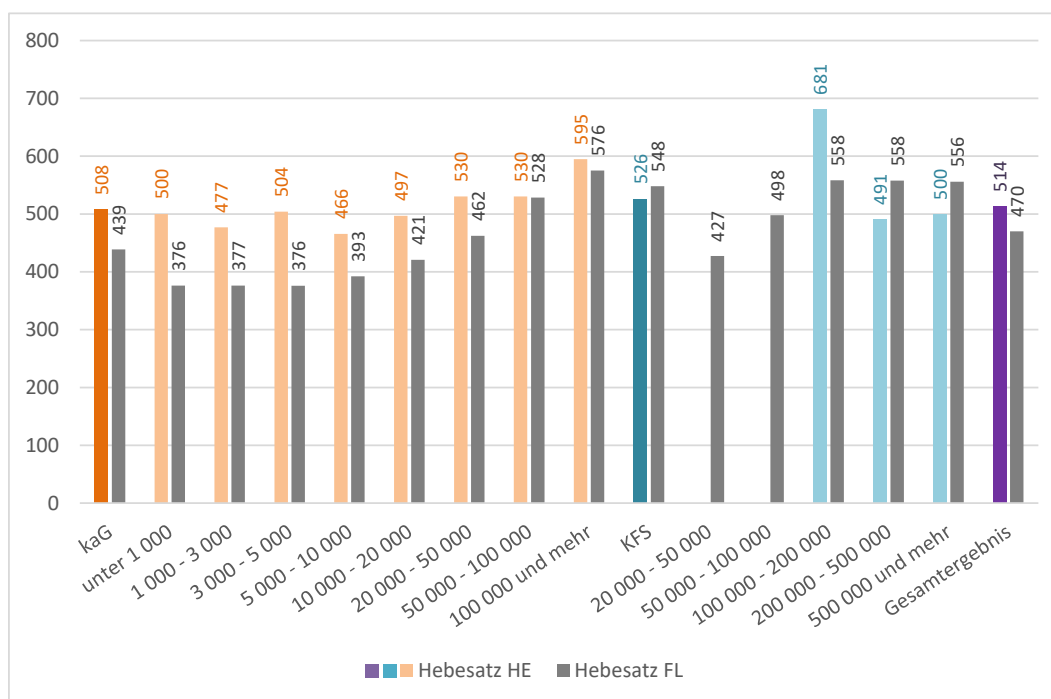
Abbildung 5: Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die Grundsteuer B ist das Bild etwas anders, unterscheidet sich in den Grundzügen aber nicht wesentlich von den Mustern der Gewerbesteuer (Abbildung 6). Auch hier besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den durchschnittlichen Hebesätzen, der mit der Standortattraktivität einher geht. In Hessen ist die Differenzierung wiederum schwächer ausgeprägt als im bundesweiten Durchschnitt, wobei vor allem in den kleineren Gemeinden die Grundsteuer-Hebesätze deutlich höher liegen. In den Gemeinden über 50.000 Einwohnern sind die Differenzen dagegen weniger ausgeprägt. In den kreisfreien Städten liegen die Hebesätze der Grundsteuer B dagegen, mit der Ausnahme Offenbachs (895 %), unter den bundesweiten Referenzwerten.

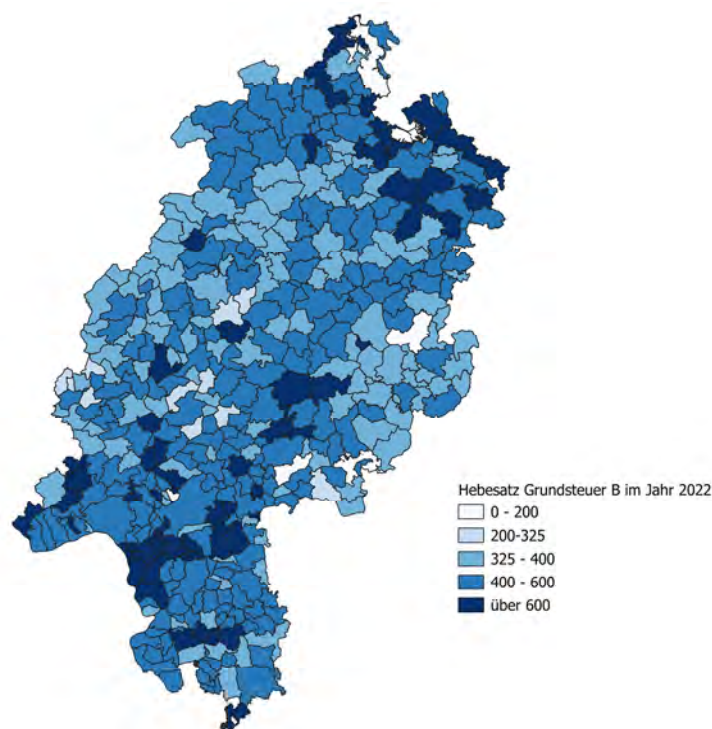
Abbildung 6: Differenzierung der Hebesätze der Grundsteuer B nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die Grundsteuer B ist die räumliche Verteilung vergleichbar mit derjenigen der Gewerbesteuer, wobei auch in vielen kleineren Städten und in ländlichen Räumen vergleichsweise hohe Hebesätze beobachtet werden können (Abbildung 7). Die Großstädte sind hier nicht die „Spitzenreiter“.

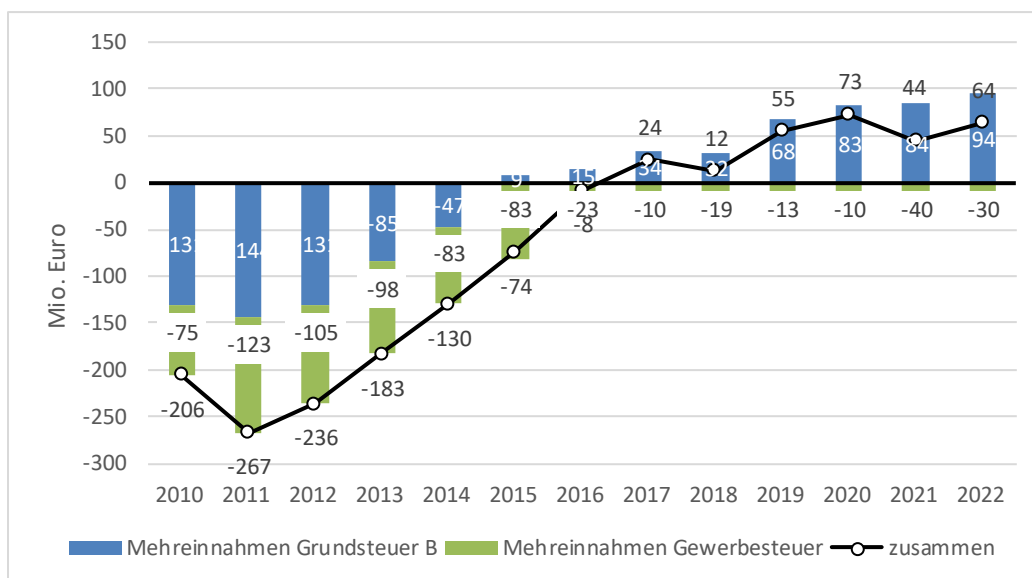
Abbildung 7: Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Aus den nach Größenklassen differenzierten Hebesatzdifferenzen lässt sich berechnen, welche zusätzlichen Einnahmepotenziale sich die hessischen Städte und Gemeinden durch ihre Hebesatzpolitik erschlossen haben.²⁴ Wie oben beschrieben wurde, wäre hierfür der Vergleich der einfachen Landesdurchschnitte ungeeignet. Die Berechnungen zeigen, dass die hessischen Kommunen zu Anfang der 2010er Jahre sowohl bezogen auf die Gewerbesteuer als auch auf die Grundsteuer B erhebliche Mindereinnahmen durch zu geringe Hebesätze aufwiesen. Dieses Bild hat sich grundlegend gewandelt (Abbildung 8). Seit 2017 führen die hohen Hebesätze bei der Grundsteuer B sogar zu Mehreinnahmen gegenüber den bundesweiten Referenzhebesätzen. Für die Gewerbesteuer bleibt ein leichtes Minus. Mit Blick auf die zweite Anforderung an Nivellierungshebesätze - das Vermeiden unrealistischer Erwartungen an die Hebesatzpolitik - kann hier festgehalten werden, dass die aktuellen Landesdurchschnitte weder eine starke Überanspannung der Hebesätze im bundesweiten Vergleich noch eine unangemessen lockere Hebesatzpolitik (mangelnde Ausschöpfung der Einnahmepotenziale) repräsentieren. Sie sind demnach grundsätzlich gut geeignet, um die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden realistisch wiederzugeben.

Abbildung 8: Fiktive Mehr- bzw. Mindereinnahmen der hessischen Gemeinden infolge der Hebesatzpolitik



<0 = Mindereinnahmen, >0 = Mehreinnahmen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.2 VERGLEICH MIT DEN HEBESÄTZEN IM HFAG

Gemäß dem HFAG gelten seit 2016 für die Gewerbesteuer Nivellierungshebesätze von 357 % (kreisangehörige Gemeinden) und 454 % (kreisfreie Städte). Für die Grundsteuer B sind 365 % (kreisangehörige Gemeinden) und 492 % (kreisfreie Städte) festgesetzt worden. Diese Werte entsprechen den aufkommensgewichteten Durchschnitts der Gemeindetypen aus dem Jahr 2014.²⁵ Insofern hat das hessische FAG mit seiner Reform 2016 an die sachgerechte Logik angeknüpft, mittels

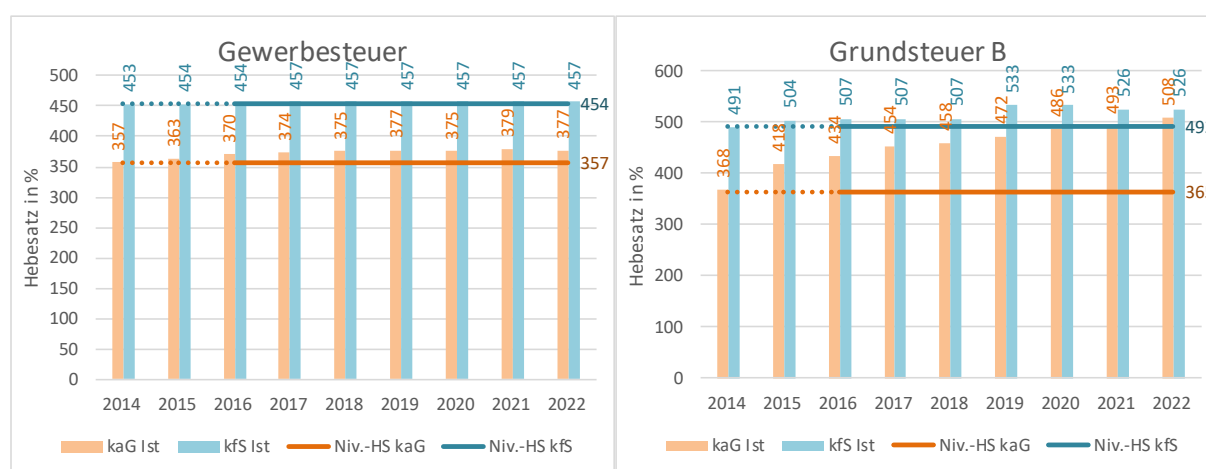
²⁴ Hierzu werden die Hebesatzdifferenzen für jede Größenklasse berechnet und dann mit den relevanten Grundbeträgen multipliziert. Anschließend werden die Werte für die Größenklassen addiert.

²⁵ Die Berechnungen wurden mit Hilfe der Realsteuerstatistik verifiziert.

der tatsächlichen Durchschnitte eine möglichst realistische Abbildung der Steuerkraftdifferenzen zu erreichen.

Seit dem Jahr 2014 haben sich jedoch die Hebesätze der hessischen Kommunen substanziell erhöht, besonders bei der Grundsteuer B, aber auch bei der Gewerbesteuer (Abbildung 9). Hinsichtlich der Gewerbesteuer liegen die Landesdurchschnitte aktuell (2022) in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden rund 20 Punkte höher als der Nivellierungshebesatz, für die kreisfreien Städte beträgt der Abstand jedoch nur 3 Prozentpunkte. Bei der Grundsteuer B sind die Differenzen noch ausgeprägter: Für die kreisfreien Städte ist der Landesdurchschnitt heute rund 34 Prozentpunkte höher als der Nivellierungshebesatz, für die kreisangehörigen Gemeinden sind es sogar mehr als 140 Punkte. Die gewählten Nivellierungshebesätze können demnach die tatsächlichen interkommunalen Steuerkraftunterschiede zunehmend nicht mehr realistisch wiedergeben.

Abbildung 9: Nivellierungshebesätze und landesdurchschnittliche Hebesätze im Vergleich 2014-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (Differenzen durch Rundung). Daten: Statistisches Bundesamt, HFAG.

Sowohl kleinere als auch größere Gemeinden liegen mit ihren durchschnittlichen Hebesätzen gegenwärtig oberhalb der Nivellierungshebesätze. Alle Größenklassen werden demnach effektiv bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind - sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Grundsteuer B.

Dieser Umstand mag einerseits erstrebenswert erscheinen, da die Hebesatzpolitik der vergangenen 15 Jahre durch Steigerungen und die Annäherung an den Bundesdurchschnitt geprägt war und mittlerweile sogar überdurchschnittliche Hebesätze aufgerufen werden (siehe nochmals Abbildung 4 und Abbildung 6). Andererseits sind die Nivellierungshebesätze für den Ausgleich *innerhalb* Hessens relevant und nicht für den Vergleich nach außen.²⁶ Wenn effektiv fast alle Gemeinden „ärmer“ gerechnet werden, stellt sich die Frage, welche Effekte diese Berechnung noch hat (Abschnitt 2.4). Für die Gewerbesteuer lagen 2022 zwei der fünf kreisfreien Städte leicht unter ihrem Nivellierungshebesatz, bei den über 420 kreisangehörigen Gemeinden sind es lediglich 12 (2,8 %). Bei der Grundsteuer liegen zwei der fünf kreisfreien Städte unter ihrem Nivellierungshebesatz, bei den kreisangehörigen Gemeinden sind es 28 (6,6 %).

²⁶ Dafür sorgt der bundesweite Nivellierungshebesatz im bundesstaatlichen Finanzausgleich, demzufolge die generierten Mehreinnahmen nicht in zusätzlichen Ausgleichszahlungen bzw. geringeren Einnahmen aus der Umsatzsteuer für das Land resultieren.

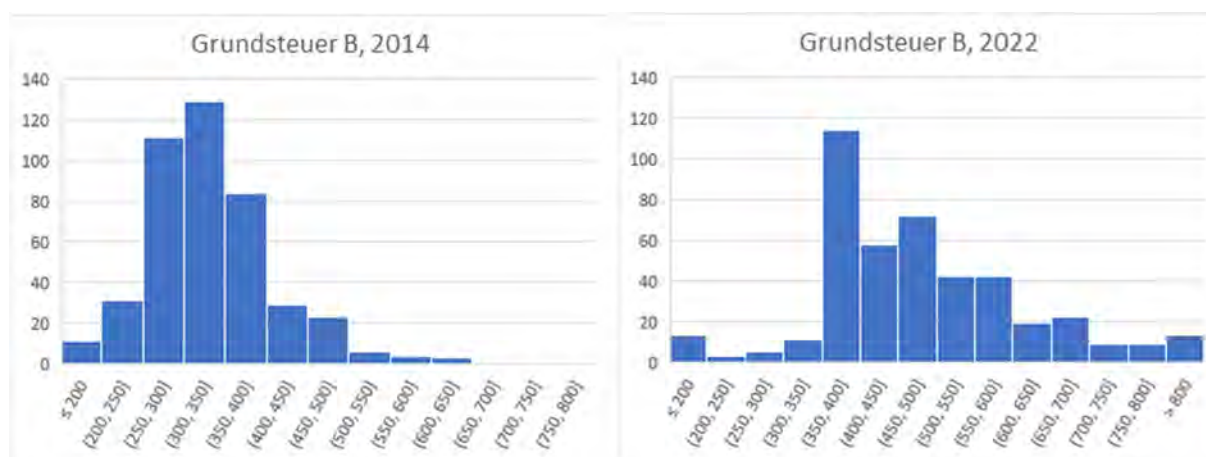
2.3 ENTWICKLUNG DER HEBESÄTZE IN HESSEN SEIT 2014

Angesichts der beschriebenen dynamischen Entwicklung der Hebesätze in Hessen soll eine etwas tiefere Analyse der Zustände aus dem Jahr 2014 (Referenz für die aktuellen Nivellierungshebesätze) und aus dem Jahr 2022 (aktueller Datenrand) erfolgen. Insbesondere für die Grundsteuer B, aber in geringerem Umfang auch für die Gewerbesteuer, sind Steigerungen der Hebesätze zu beobachten gewesen. Mit Hilfe weiterer datengestützter Analysen soll nachgezeichnet werden, ob diese Entwicklungen verbreitet stattgefunden haben (und damit als typisch im Sinne der Steuerkraftberechnung anzusehen sind) oder eher durch wenige atypische Effekte geprägt sind.

2.3.1 GRUNDSTEUER B

Für die Grundsteuer B kann konstatiert werden, dass die Steigerung der Hebesätze breit getragen wurde, wobei sich die typische Varianz zwischen den Ausprägungen im Zeitablauf zudem spürbar erhöht hat (Abbildung 10). Während die meisten Städte und Gemeinden (hier einschließlich der kreisfreien Städte) noch 2014 in einem Band zwischen 250 und 400 Prozent Hebesatz lagen, war die typische Spannweite 2022 weitaus größer (350 bis 600).

Abbildung 10: Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Grundsteuer B



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

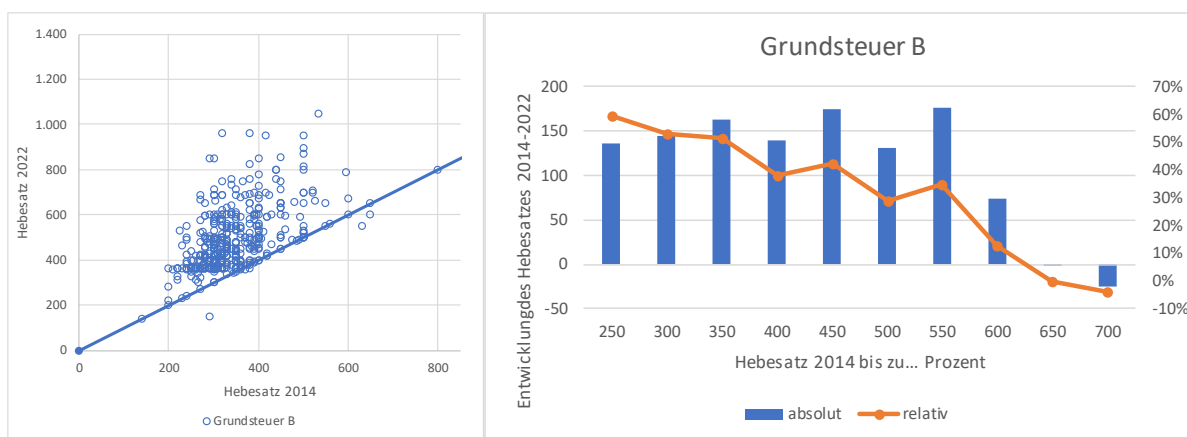
Werden die Hebesätze der Jahre 2014 und 2022 direkt miteinander verglichen,²⁷ so sind auf den ersten Blick gleichmäßige Zuwächse über alle Gemeinden hinweg zu beobachten (Abbildung 11, linke Seite). Punkte oberhalb der Diagonalen weisen Gemeinden aus, in denen der Hebesatz 2022 höher lag als noch 2014, Punkte unterhalb der Diagonalen weisen Rückgänge der Hebesätze aus. Diesen Eindruck bestätigt auch der Blick auf die zusammengefasste Entwicklung nach Hebesatzgruppen (Abbildung 11, rechte Seite). Die *absoluten* Zuwächse sind in allen Teilgruppen etwa gleich hoch - mit Ausnahme derjenigen Gemeinden, die bereits 2014 in der Spitzengruppe lagen und kaum noch Zuwächse oder sogar Rückgänge realisierten. Die Betrachtung der *relativen* Entwicklung weist jedoch darauf hin, dass die Steigerungen in den Gemeinden mit vormals niedrigen Hebesätzen am Maßstab der vorherigen Niveaus gemessen höher waren als in denjenigen mit bereits hohen Hebesätzen. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2014 bei 365 Prozent lag. In den Gruppen bis unter 350 Prozent unterscheiden sich die Zuwächse kaum, sodass der Nivellierungshebesatz hier kaum ursächlich für die Steigerungen sein kann. Für die Gemeinden, die bereits 2014 über dem Niveau von 357 Punkten lagen, hätte der Verweis auf den

²⁷ Von Schwankungen und Unregelmäßigkeiten im Zeitablauf wird hierbei abgesehen.

Nivellierungshebesatz keinen zusätzlichen Anreiz zur Steigerung der eigenen Hebesätze entfalten können, da für diese Gemeinden keine „ungenutzten Aufkommenspotenziale“ vorlagen. Die Gruppen der Gemeinden mit mehr als 450 Punkten sind zudem bereits im Jahr 2014 zahlenmäßig so schwach besetzt, dass hieraus kein allgemeiner Effekt abgeleitet werden kann.

Es kann demnach für die Grundsteuer B zusammengefasst werden, dass die Hebesatzsteigerungen einerseits zwar kräftig ausfielen und in der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden stattfanden. Für die Grundsteuer sind die Anhebungen einerseits Ausdruck der Konsolidierungsaktivitäten der hessischen Kommunen (siehe Vergleich zu den übrigen Ländern, Abschnitt 2.1). Andererseits sind sie für diese Steuer auch deswegen typisch, da die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer unelastisch ist, da sie auf die historischen Einheitswerte verweist. Insofern sind ohnehin regelmäßige Hebesatzsteigerungen erforderlich, um den realen (inflationbereinigten) Wert des Steueraufkommens zu erhalten.

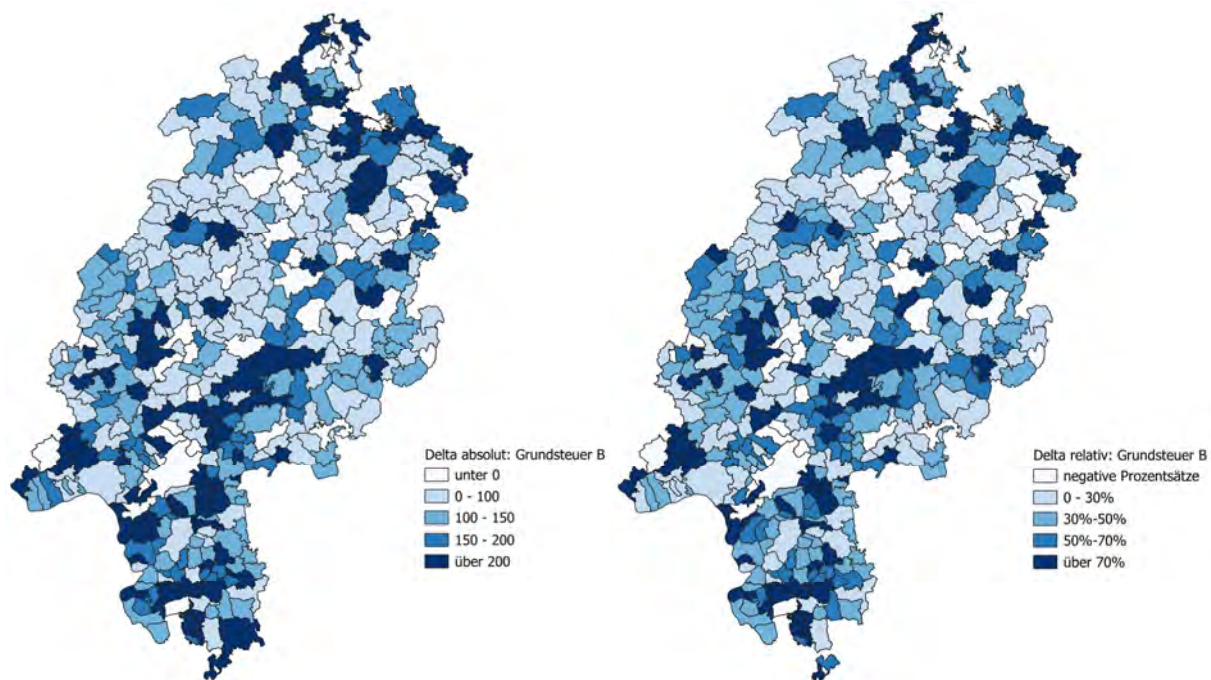
Abbildung 11: Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Grundsteuer B



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Die räumliche Verteilung der Hebesatzveränderungen ist in Abbildung 12 dargestellt. Sie illustriert, dass die Steigerungen in den Großstädten weniger ausgeprägt waren als in den Klein- und Mittelstädten oder dem ländlichen Raum.

Abbildung 12: Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2014-2022

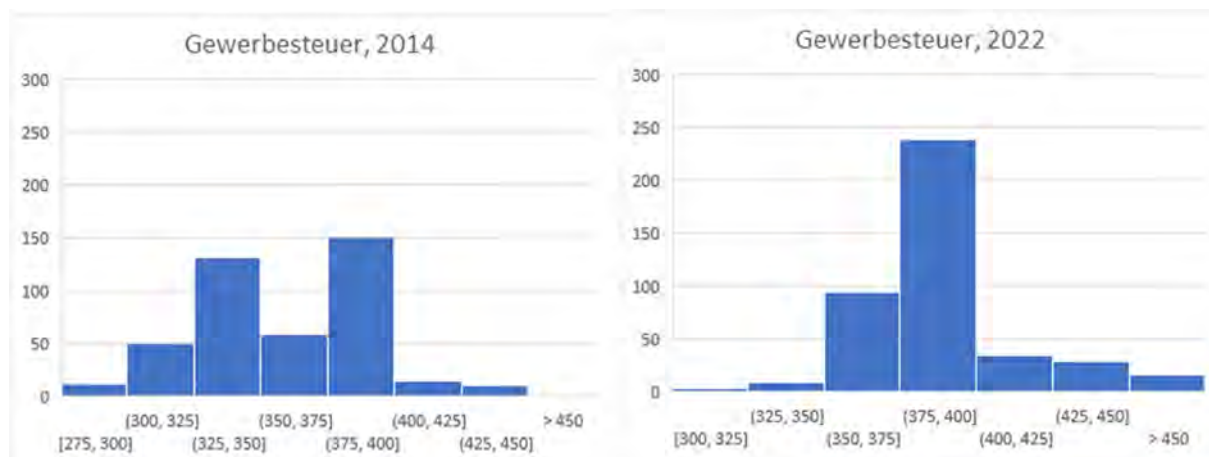


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.3.2 GEWERBESTEUER

Ähnlich gestalten sich die Ergebnisse für die Gewerbesteuer. Hier lagen die Steigerungen der Hebesätze deutlich geringer (rund 20 Prozentpunkte für die kreisangehörigen Gemeinden, praktisch unverändert in den kreisfreien Städten). Bezogen auf die Hebesatzklassen führte dies dazu, dass der überwiegende Teil der hessischen Gemeinden und Städte aktuell in einem Korridor zwischen 350 und 400 Prozent liegt, während dieser Korridor 2014 noch breiter war (typischerweise 325 bis 400 Prozent). Da der Nivellierungshebesatz für die kreisangehörigen Gemeinden im gesamten Zeitraum bei 357 Punkten lag und offenbar viele Steigerungen in der Gruppe der Gemeinden mit vormals weniger als 350 Punkten festzustellen sind, kann durchaus ein Anreizeffekt des Nivellierungshebesatzes in der Praxis vermutet werden.

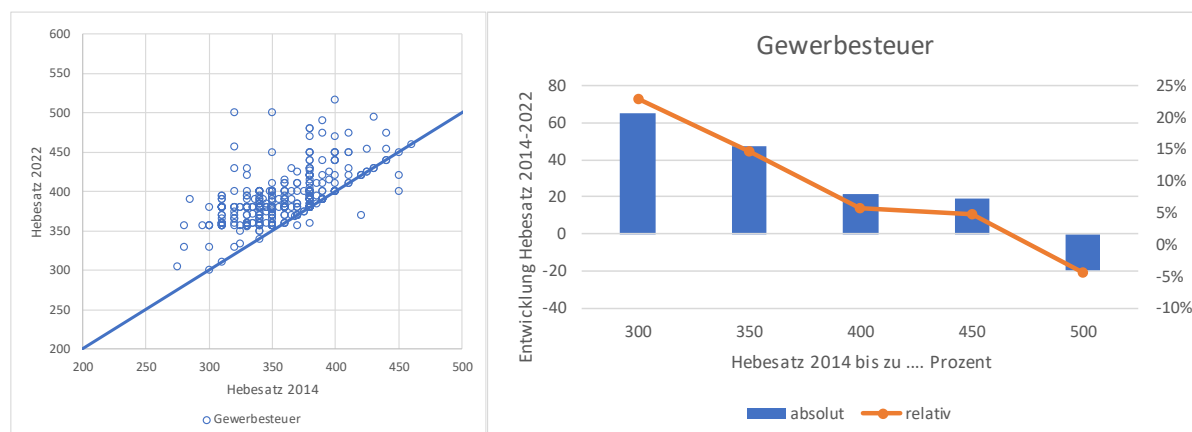
Abbildung 13: Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Diese Vermutung wird auch durch die Gegenüberstellung der Hebesätze aus den Jahren 2014 und 2022 gestützt. Die Hebesatzerhöhungen fielen in den Gemeinden, die im Jahr 2014 im Bereich bis zu 350 Prozentpunkten lagen, absolut und relativ höher aus als in den Gemeinden mit mehr als 350 Prozentpunkten.

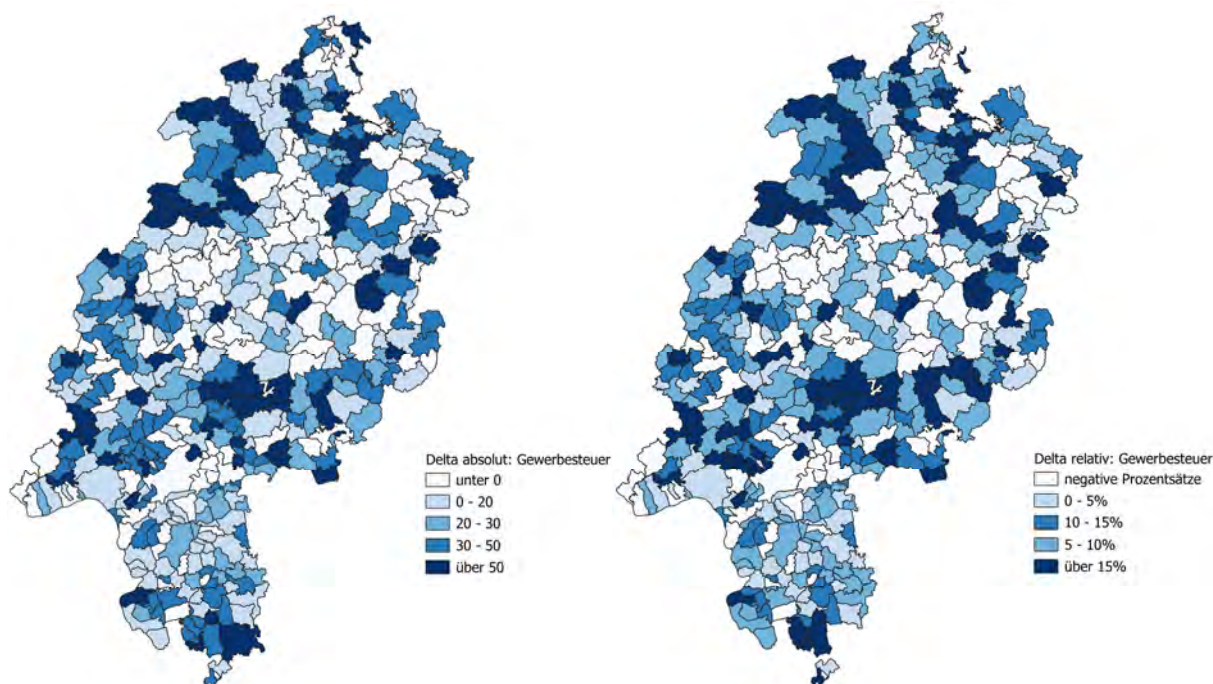
Abbildung 14: Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Einen Eindruck der räumlichen Verteilung der Hebesatzsteigerungen vermittelt Abbildung 15. Hieraus wird ersichtlich, dass Hebesatzsteigerungen vor allem im Umfeld der Großstädte stattgefunden haben.

Abbildung 15: Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2014-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.3.3 ZWISCHENFAZIT

Wenngleich kein Automatismus besteht, dass Nivellierungshebesätze auf die einzelgemeindlichen Steuereinnahmen einen Einfluss entfalten, so kann festgehalten werden, dass durchaus Anreizeffekte bestehen, unter dem Durchschnitt liegende Hebesätze auf das Niveau des Nivellierungshebesatzes anzupassen. Oben wurde allerdings bereits gezeigt, dass eine Abhängigkeit von der Größenklasse der Gemeinden besteht (größere Gemeinden können höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden). Insofern muss der gewählte Nivellierungshebesatz diese Anreizeffekte berücksichtigen, ohne dabei die Kernfunktion – eine realistische Darstellung der Steuerkraft *differenzen* – aus dem Blick zu verlieren.

2.4 MODELLRECHNUNGEN

Angesichts der systematischen Wirkung der Nivellierungshebesätze in Verbindung mit den empirischen Ergebnissen für Hessen könnte in Erwägung gezogen werden, die Nivellierungshebesätze im HFAG bewusst niedrig anzusetzen, um damit die – offenbar zumindest in der Wahrnehmung vieler Gemeinden wahrgenommenen – „Hürden“ für die Hebesatzgestaltung niedrig zu halten und die Anreize zu einer (wiederkehrenden) Steigerung der Hebesätze zu Lasten der lokalen Einwohner und Gewerbetreibenden zu vermindern.²⁸

²⁸ Zur Rolle der Hebesätze für die Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. außerdem Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 65-73.

Tabelle 1: Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
	Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz													
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmeszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen		
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	1.481	51	75%	
GewSt.-schwach, niedriger HS	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	1.481	472		
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	1.481	474		
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	1.481	619		
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	1.481	183		
Summe	3.500		1.095	3.505		1.500	5.005					1.800		
Mittelwert	700	328	219	701	100%	300	1.001							
Nivellierungshebesatz		319,5	320	70,0%		Anteil Gewerbesteuer:	70,0%							
	Variante: Setting eines Nivellierungshebesatzes unter dem Landesdurchschnitt													
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmeszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Veränderung	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen	
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.043	159%	300	1.343	140,3%	-4,9%	110,0%	1.437	70	37,8%	
GewSt.-schwach, niedriger HS	500	290	172	517	79%	300	817	85,4%	-4,0%	80,0%	1.437	465	-1,5%	
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	514	78%	300	814	85,1%	-4,0%	90,0%	1.437	467	-1,5%	
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	400	360	111	333	51%	300	633	66,2%	-3,4%	70,0%	1.437	603	-2,6%	
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	878	134%	300	1.178	123,1%	-4,7%	150,0%	1.437	194	6,0%	
Summe	3.500		1.095	3.286		1.500	4.786					1.800		
Mittelwert	700	328	219	657	100%	300	957							
Nivellierungshebesatz		319,5	300,0	68,7%		Anteil Gewerbesteuer:	68,7%							

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Welche unerwarteten und adversen Effekte zu niedrige Nivellierungshebesätze allerdings mit sich bringen, wird vor diesem Hintergrund anhand eines typisierten Beispiels mit fünf Kommunen veranschaulicht, das sich auf den Aspekt der Berechnung der Steuerkraftmesszahl konzentriert (Tabelle 1).²⁹ Diese werden in einem zweiten Schritt an den konkreten Verhältnissen des HFAG des Jahres 2024 gespiegelt.

Das Beispiel besteht aus fünf Kommunen mit aufsteigend sortierten Hebesätzen der Gewerbesteuer zwischen 230 und 410 Punkten.³⁰ Des Weiteren unterscheiden sich die Ist-Aufkommen (Pro-Kopf-Werte).³¹ Kommune A verbindet einen niedrigen Hebesatz mit einem hohen Aufkommen und kann daher als „kommunale Steueroase“, beispielsweise im Umfeld einer Großstadt oder als solitärer Ansiedlungsstandort eines oder mehrerer Großunternehmen interpretiert werden. Die Steuerstärke drückt sich durch einen überdurchschnittlichen Grundbetrag aus. Die Kommunen B und C verfügen über eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft mit geringen bis mittleren Hebesätzen, während Kommune D zwar eine schwache wirtschaftliche Basis (geringer Grundbetrag), jedoch hohe Hebesätze aufweist (z. B. im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts oder ein Zentrum in wirtschaftlichen Schwierigkeiten). Die Kommune E ist schließlich ein gewerbliches Zentrum mit hohem Hebesatz aber auch einer starken wirtschaftlichen Basis.

Zur vereinfachten Berechnung der Effekte wird weiterhin angenommen, zwischen den Kommunen werde eine Schlüsselmasse von insgesamt 1.800 Euro/EW verteilt, wobei der Ausgleichsgrad zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl bei 75 % liegt. Daraus ergibt sich im Beispiel jeweils ein rechnerischer Finanzbedarf in Höhe von 1.481 Euro/EW.³² Von weiteren Parametern (Einwohnerveredelung, Nebenansätze etc.) wird abgesehen, da die Wirkung der Nivellierungshebesätze im Vordergrund steht.

- Die Variante 1 stellt das Basis-Szenario mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz in Höhe des aufkommengewichteten Landesdurchschnitts dar (320 Punkte). Es ist klar erkennbar, dass die Kommunen A und E überdurchschnittlich gewerbesteuerstark sind, während die Kommunen B, C und D unter dem Durchschnitt liegen. Vereinfachend wird weiterhin angenommen, dass das ausgleichsrelevante Aufkommen anderer Steuern in allen fünf Gemeinden gleich hoch ist (300 Euro/EW). Aus dem Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit den Ist-Einnahmen kann der Effekt der Nivellierung abgelesen werden: Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen profitieren ($STKMZ < \text{Ist-Aufkommen}$), während Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen eine höhere Steuerkraftmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem aufweisen als sie tatsächlich an Ist-Einnahmen realisieren konnten.
- In der Variante 2 wird ein Nivellierungshebesatz künstlich unter den Landesdurchschnitt gesetzt (von 320 auf 300 Punkte). Dies kann als Maßnahme verstanden werden, den Druck auf die Hebesätze insgesamt zu senken oder die Nivellierungshebesätze wurden über einen längeren Zeitraum nicht auf den Landesdurchschnitt angepasst. Zunächst ist erkennbar, dass der niedrigere Nivellierungshebesatz die Relationen zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Gemeinden mit Blick auf die Gewerbesteuer *nicht* verändert. Die Gemeinde C mit 78 % des Durchschnitts der Gewerbesteuerkraft (Spalte F) hat auch bei einem geringeren Nivellierungshebesatz 78 % des Durchschnitts. Die Relationen zwischen der Gewerbesteuer und anderen Steuern verschieben sich jedoch. Aus einem geringeren Nivellierungshebesatz resultiert ein geringeres Gewicht der Gewerbesteuer (im Beispiel sinkt es von 70 % auf 68,7 %). Dadurch werden gewerbesteuerstarke Standorte bevorzugt. Hohe

²⁹ Die aufgeführte Berechnung des Grundbetrags und der daraus abgeleiteten Schlüsselzuweisungen erfolgt nach dem gleichen iterativen Verfahren, wie es die Systematik des HFAG verlangt. Daher unterscheiden sich die Grundbeträge in der Variante 2 von denen in der Varianten 1.

³⁰ Die Modellrechnung kann identisch für die Grundsteuer B interpretiert werden.

³¹ Von weiteren differenzierenden Parametern, wie der Einwohnerveredelung wird hier abgesehen, um die Effekte der Nivellierungshebesätze klar herausarbeiten zu können.

³² Dieser Wert ist wie im realen Vorbild so durch ein iteratives Verfahren berechnet, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

Einnahmen aus der Gewerbesteuer gehen nicht mehr in voller Höhe ein, während die Einnahmen aus den anderen Steuern (Gemeindeanteile Einkommen- und Umsatzsteuer) unverändert bleiben. Zusätzlich begünstigen niedrigere Nivellierungshebesätze Kommunen mit hohen eigenen Hebesätzen. Sie werden „ärmer“ gerechnet. Dies mag auf den ersten Blick auch wünschenswert erscheinen, da diese Maßnahme wiederum Druck von der Hebesatzpolitik nimmt. Die Steuerkraftmesszahl sinkt und die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden werden geringer. Bemerkenswert ist aber, dass der niedrigere Hebesatz das gewerbliche Zentrum E und die Steueroase A besonders stark „entlastet“. Ihre Steuerkraftmesszahl sinkt besonders stark gegenüber dem Basis-Szenario 1 (Spalte J). Hieran ist das spezifische Gewicht der Gewerbesteuer an der Gesamtsumme der jeweiligen gemeindlichen Einnahmen ursächlich. Dort, wo die Gewerbesteuer eine wichtigere Rolle für die Gesamteinnahmen spielt, „schlägt“ eine Senkung des Nivellierungshebesatzes stärker durch. Insofern entlastet der geringere Nivellierungshebesatz zwar das Zentrum, senkt aber auch die „Kosten“ der Positionierung als Steueroase. Dem gegenüber sinken zwar auch die Steuerkraftmesszahlen der in der Mitte positionierten Kommunen, jedoch in etwas geringerem Umfang. Klarer werden die Effekte, wenn sie in ein stark vereinfachtes Modell der Schlüsselzuweisungen überführt werden.³³ Die in der Variante 2 vorgenommene Senkung des Nivellierungshebesatzes resultiert in Zugewinnen an Schlüsselzuweisungen für das gewerbliche Zentrum E sowie die Steueroase A, während die steuerschwächeren Gemeinden B, C und D sogar Verluste bei den Schlüsselzuweisungen hinnehmen müssen (Spalte N). Bei diesen drei Gemeinden wird deren relative Steuerschwäche nicht mehr mit dem Faktor 320 sondern nur noch mit dem Faktor 300 bewertet, sodass letztlich diejenigen Gemeinden verlieren, für die eine Absenkung (oder der Erhalt eines niedrigen Hebesatzes) ggf. ursprünglich entlastend wirken sollte. Es verlieren im Allgemeinen Gemeinden mit einer geringeren gewerbesteuerlichen Basis. Die relative Steuerschwäche bei der Gewerbesteuer geht bei einem reduzierten Nivellierungshebesatz nur noch in einem reduzierten Umfang ein.

Für die konkreten Verhältnisse des HFAG des Jahres 2024 illustriert Abbildung 16 die konkreten Effekte auf die Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden,³⁴ wenn statt der bisherigen, im HFAG vorgegebenen fixen Hebesätze die tatsächlichen Landesdurchschnitte für die einzelnen Realsteuerarten angesetzt werden.³⁵ Da letztere für alle drei Realsteuerarten höher liegen, steigen in allen abgebildeten Gruppen die Steuerkraftmesszahlen in Absolutgrößen und damit auch pro Einwohner. Die Abweichungen vom Durchschnitt werden allerdings größer. Konkret erreichen die steuerschwächsten Gemeinden (unter 60 % der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl vor den Schlüsselzuweisungen A) im Mittel bisher 55,5 % des Durchschnitts, nach der Anhebung der Nivellierungshebesätze sind es nur noch 55,3 %. Ihre Position verschlechtert sich rechnerisch insgesamt um 0,18 % (zur Erinnerung: bei unveränderten Ist-Steuerereinnahmen). Die steuerstärksten Gemeinden erreichen dagegen bisher 152,9 % des Durchschnitts, nach der Anpassung der Nivellierungshebesätze sind es 153,1 %, die relative Position verbessert sich um 0,22 %. Die Anhebung der Nivellierungshebesätze zeichnet demnach insgesamt sowohl die allgemeine Erhöhung der Hebesätze nach als auch eine leichte Divergenz in der Entwicklung, d. h. die Abstände zwischen den steuerstärkeren und den steuerschwächeren Gemeinden in Hessen haben sich tendenziell vergrößert. Dies bilden die angepassten Nivellierungshebesätze nun realistisch ab. Gleichzeitig sind die Effekte in ihrem Umfang als moderat einzustufen.

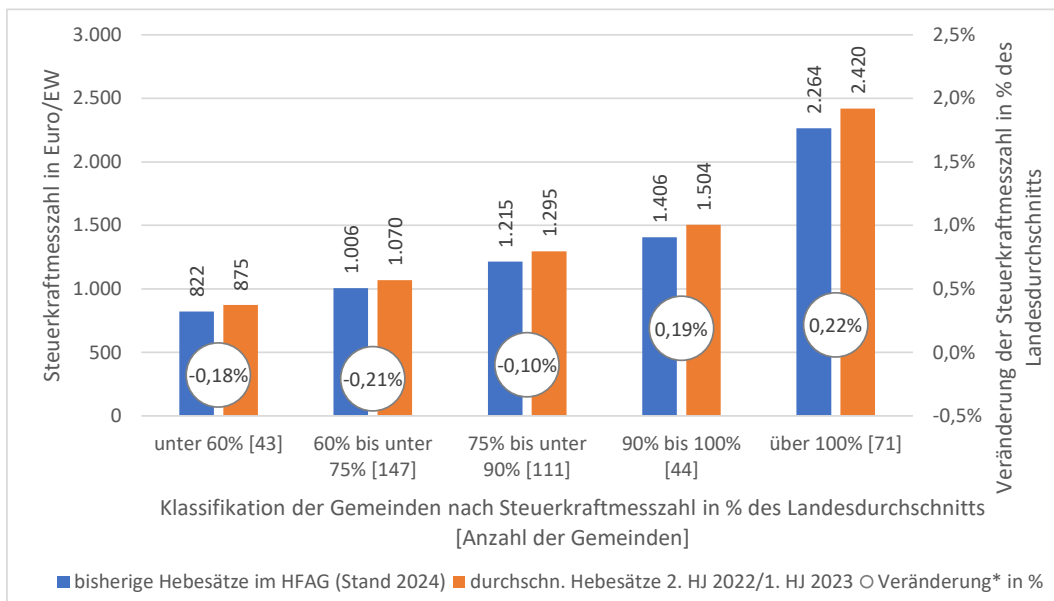
³³ Das Modell entspricht in seiner grundsätzlichen Funktionsweise dem Schlüsselzuweisungssystem, wie es auch in Hessen angewendet wird. Die Vereinfachung besteht darin, gleiche Pro-Kopf-Finanzbedarfe zu unterstellen (unveredelte Einwohnerzahlen, keine Nebenansätze).

³⁴ Dabei wird auf die originäre, nicht durch die Schlüsselzuweisungen A aufgestockte Steuerkraft der Gemeinden abgestellt.

³⁵ Die angepassten Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden auf Basis der landesdurchschnittlichen gewogenen Mittelwerte für das 2. Halbjahr 2022 und das 1. Halbjahr 2023 belaufen sich auf folgende Werte:

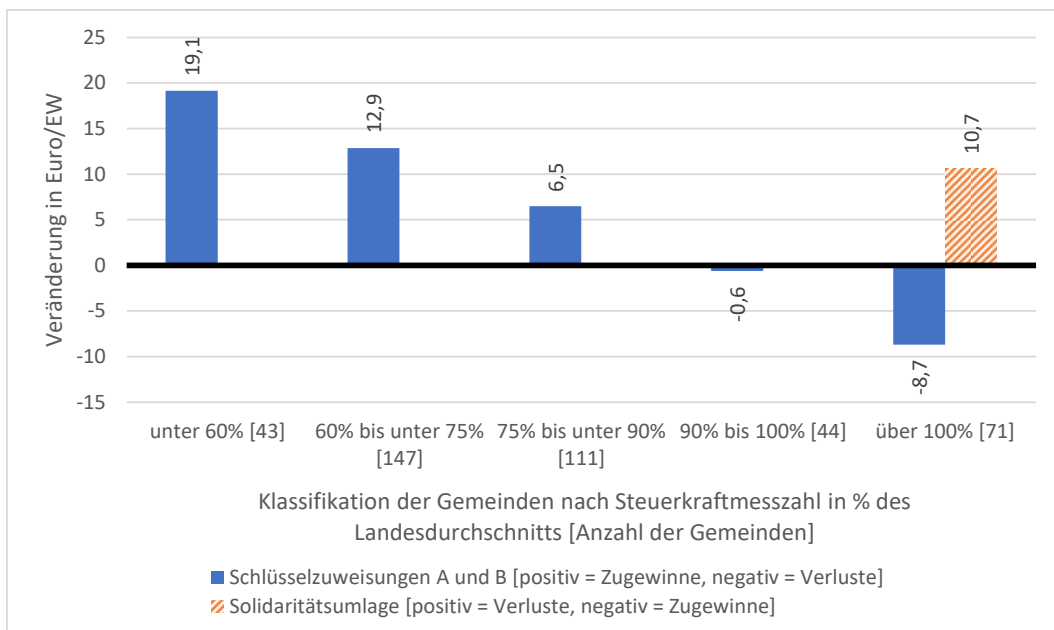
- Grundsteuer A: 440,89 % (alt: 332 %)
- Grundsteuer B: 518,92 % (alt: 365 %)
- Gewerbesteuer: 378,28 % (alt: 357 %)

Abbildung 16: Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit der Nivellierungshebesätze 2024



* Veränderung der Steuerkraftmesszahl im Verhältnis zum Landesdurchschnitt durch Anpassung des Nivellierungshebesatzes, z. B. für die Gruppe unter 60%: vor der Anpassung: 55,52 %, nach der Anpassung: 55,35 %.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt.

Abbildung 17: Veränderung der Schlüsselzuweisungen und der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Erstrundeneffekte)

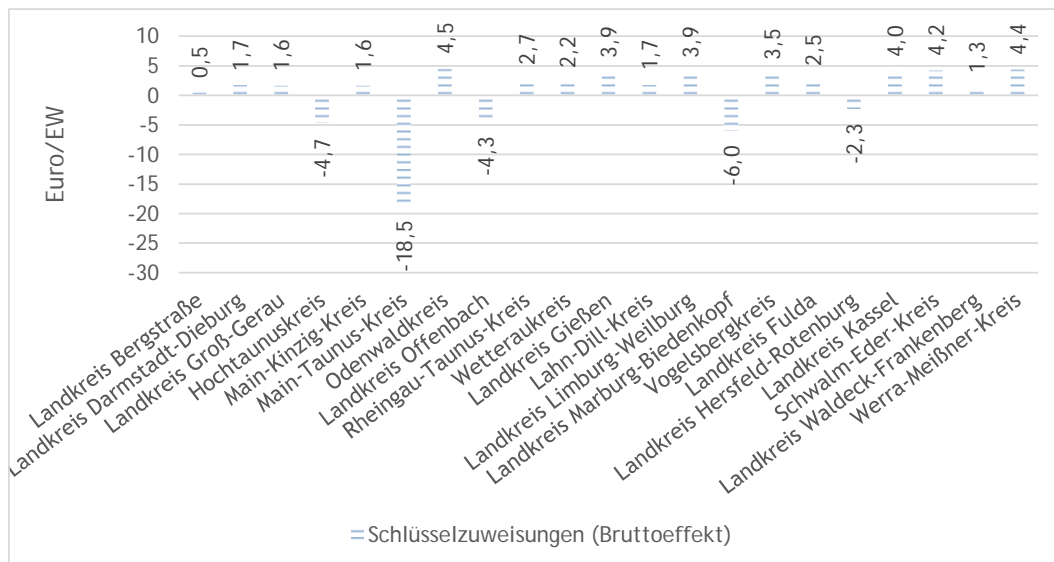


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt.

Die veränderten Steuerkraftmesszahlen wirken sich im Schlüsselzuweisungssystem in Form von zwei Effekten aus: Die *Erstrundeneffekte* beziehen sich auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen A und B sowie der Solidaritätsumlage. Die erhöhte Solidaritätsumlage fließt gemäß der Logik des HFAG direkt in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, was deren Volumen insgesamt erhöht. Abbildung 17 zeigt die Ergebnisse einer Modellrechnung, welche die neu berechneten Steuerkraftmesszahlen in das Schlüsselzuweisungssystem einspeist und die genannten

Erstrundeneffekte daraus wiedergibt. Demnach gewinnen die steuerkraftschwächeren Gemeinden hinzu,³⁶ die steuerkraftstärkeren haben dagegen Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten (-8,7 Euro/EW) bzw. müssen eine höhere Solidaritätsumlage nach § 22 HFAG entrichten: Deren Gesamtvolumen steigt von ursprünglich 130,6 Mio. Euro auf 145,1 Mio. Euro, die Anzahl der abundanten Gemeinden steigt von 25 auf 27. Dabei steigt die zu entrichtende Solidaritätsumlage in den überdurchschnittlich steuerkraftstarken kreisangehörigen Gemeinden um 10,7 Euro/EW.³⁷ Insgesamt werden durch die Aktualisierung der Nivellierungshebesätze rd. 26,9 Mio. Euro von den Gemeinden mit über 90 % der landesdurchschnittlichen, originären Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen A) zu den weniger steuerkraftstarken Gemeinden umverteilt. Dies zeigt in der Gesamtschau, dass die aktuelle Festsetzung der Nivellierungshebesätze, die teils deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen, die steuerschwächeren Gemeinden in Hessen benachteiligt, während die steuerstärkeren Gemeinden davon profitieren. Dies verdeutlicht, dass die Ergebnisse der schematischen Modellrechnung mit den realen Effekten übereinstimmen.

Abbildung 18: Veränderung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Zweitrundeneffekte entstehen durch die finanziellen Verbindungen zwischen den Gemeinden und den Landkreisen. Für die hessischen Landkreise selbst ergeben sich aufgrund der höheren Steuerkraftmesszahlen, der veränderten Schlüsselzuweisungen und der erhöhten Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden insgesamt *drei Effekte*: Erstens steigen die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Schulumlage, was im Falle gleichbleibender Umlagesätze zu einer um 147,7 Mio. Euro höheren Kreisumlage (auf dann 2,957 Mrd. Euro) sowie um 76,7 Mio. Euro höheren Schulumlage (auf dann 1,541 Mrd. Euro) führen würde.³⁸ Bei gleichbleibenden Umlagesätzen würde ein Teil der Erstrundeneffekte kompensiert. Folglich ist eine mögliche Absenkung der Umlagesätze zu eruieren, sodass den Landkreisen aus der Anpassung der Nivellierungshebesätze keine automatischen Zugewinne aus der Kreisumlage entstehen. Zweitens ergeben sich veränderte Umlagekraftmesszahlen (gegenüber gleichbleibenden Bedarfsmesszahlen), in deren Folge sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen

³⁶ In der Gruppe der steuerkraftschwächsten kreisangehörigen Gemeinden (STKMZ unter 60 % des Landesdurchschnitts) erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen um etwa 2,9 %.

³⁷ Der in Abbildung 17 dargestellte positive Betrag repräsentiert eine gestiegene Last der abundanten Gemeinden. Wichtig ist hierbei, dass sich die Effekte aus Schlüsselzuweisungen und Solidaritätsumlage nicht neutralisieren.

³⁸ Dies entspricht den *Zweitrundeneffekten* bei den kreisangehörigen Gemeinden, die durch ihre höheren Umlagen direkt belastet werden.

innerhalb der Teilmasse der Landkreise leicht verändert (Abbildung 18): Dabei verzeichnen der Main-Taunus-Kreis (-18,5 Euro/EW bzw. -4,5 Mio. Euro), die Landkreise Offenbach (-4,3 Euro/EW bzw. -1,6 Mio. Euro) und Marburg-Biedenkopf (-6,0 Euro/EW bzw. -1,5 Mio. Euro), der Hochtaunuskreis (-4,7 Euro/EW bzw. -1,1 Mio. Euro) sowie der Landkreis Hersfeld-Rotenburg (-2,3 Euro/EW bzw. -0,3 Mio. Euro) Verluste an Schlüsselzuweisungen, in den übrigen Landkreisen ergeben sich Hinzugewinne, die zwischen 0,5 Euro/EW (Landkreis Bergstraße) und 4,5 Euro/EW (Odenwaldkreis) liegen. Demnach profitieren insbesondere die Landkreise mit steuerkraftschwächeren Gemeinden von einer Anpassung der Nivellierungshebesätze, da deren Umlagekraftmesszahlen im Verhältnis am geringsten zunehmen. *Drittens* steigen die Umlagegrundlagen der Landkreise für die zu entrichtende Krankenhausumlage nach § 51 HFAG (+5,1 Mio. Euro auf 117,3 Mio. Euro) und die LWV-Umlage nach § 52 HFAG (+53,6 Mio. Euro auf 1,226 Mrd. Euro).³⁹ Neben der Anpassung der Steuerkraftmesszahlen sind hierbei ferner die veränderten Schlüsselzuweisungen der Landkreise, die in die Umlagegrundlagen einbezogen werden, ursächlich für die Verteilungswirkungen.

Die Verschiebung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen ist eine direkte Folge der erhöhten Nivellierungshebesätze und der dadurch korrekt erfassten Steuerkraftunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden. Eine Neutralisierung dieser Effekte ist ausdrücklich nicht erforderlich. Die Hinzugewinne der Landkreise aus der Kreis- und Schulumlage sind Mehreinnahmen, welche die Kreise nicht selbst - etwa auf der Grundlage einer Erhöhung der Umlagesätze - generieren, sondern die sich durch eine automatische Anpassung innerhalb Schlüsselzuweisungssystemen im HFAG wegen der Erhöhung der Nivellierungshebesätze ergeben. Die Umlagesätze sollten entsprechend aufkommensneutral modifiziert werden, damit die avisierten Veränderungen (Stärkung der steuerkraftschwachen Gemeinden mittels realistischer Darstellung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede) in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden verbleiben. Eine Auflistung der aufkommensneutralen Umlagesätze je Landkreis findet sich dazu in Tabelle 2.

Die Berechnung der aufkommensneutralen Kreisumlagesätze gestaltet sich dabei wie folgt (hinsichtlich der Schulumlagesätze ist die Vorgehensweise identisch): Zuerst wird die Differenz des Bruttoeffektes der Landkreis-Schlüsselzuweisungen zuzüglich des Effektes auf die Kreisumlage und des Bruttoeffektes der Landkreis-Schlüsselzuweisungen ermittelt. Diese Differenz wird anschließend durch die neuen Kreisumlagegrundlagen geteilt. Damit wird garantiert, dass der (intendierte) Effekt auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, der durch die infolge der Erhöhung der Nivellierungshebesätze korrekt wiedergegebenen Steuerkraftunterschiede der kreisangehörigen Gemeinden entsteht, bei den modifizierten Umlagesätzen erhalten bleibt. Da sich die Umlagesätze der Sonderstatusstädte von denen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden, mussten diese separat ermittelt werden: Der obere Teil von Tabelle 2 bezieht sich somit ausschließlich auf die Effekte, Umlagesätze und Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden in den Landkreisen, der untere Teil auf die Effekte, Umlagesätze und Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte.

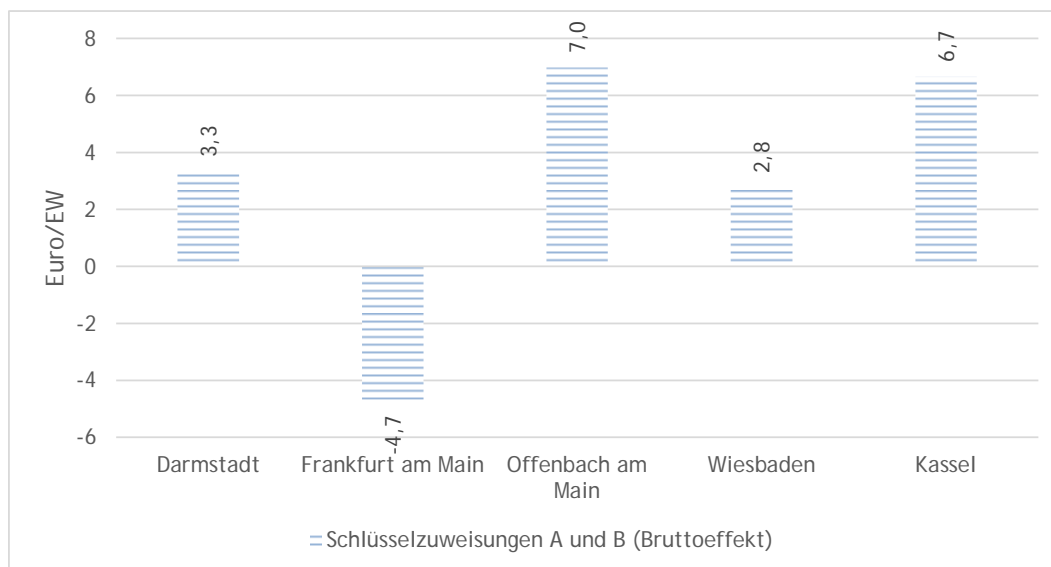
³⁹ Die Umlagegrundlagen sind jeweils die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden, welche um die Solidaritätsumlage vermindert werden, sowie die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise selbst.

Tabelle 2: Aufkommensneutrale Kreis- und Schulumlagesätze der hessischen Landkreise infolge gestiegener Nivellierungshebesätze (Stand: 2024)

Landkreis	Kreisumlagesatz (Stand 2024)	Aufkommensneutrale Veränderung Kreisumlagesatz in Prozentpunkten (PP)	Modif. Kreisumlagesatz	Schulumlagesatz (Stand 2024)	Aufkommensneutrale Veränderung Schulumlagesatz in Prozentpunkten (PP)	Modif. Schulumlagesatz
Kreisangehörige Gemeinden						
Landkreis Bergstraße	31,55%	-1,55 PP	30,00%	20,57%	-1,01 PP	19,56%
Landkreis Darmstadt-Dieburg	36,58%	-1,78 PP	34,80%	20,57%	-1,00 PP	19,57%
Landkreis Groß-Gerau	34,04%	-1,68 PP	32,36%	21,40%	-0,97 PP	20,43%
Hochtaunuskreis	37,34%	-1,89 PP	35,45%	17,77%	-0,90 PP	16,87%
Main-Kinzig-Kreis	34,27%	-1,67 PP	32,60%	15,50%	-0,76 PP	14,74%
Main-Taunus-Kreis	31,05%	-1,71 PP	29,34%	17,20%	-0,95 PP	16,25%
Odenwaldkreis	35,10%	-1,68 PP	33,42%	21,90%	-1,05 PP	20,85%
Landkreis Offenbach	33,32%	-1,72 PP	31,60%	17,61%	-0,91 PP	16,70%
Rheingau-Taunus-Kreis	29,08%	-1,37 PP	27,71%	20,44%	-0,96 PP	19,48%
Wetteraukreis	31,10%	-1,49 PP	29,61%	13,87%	-0,66 PP	13,21%
Landkreis Gießen	32,40%	-1,56 PP	30,84%	18,10%	-0,87 PP	17,23%
Lahn-Dill-Kreis	32,96%	-1,61 PP	31,35%	15,79%	-0,77 PP	15,02%
Landkreis Limburg-Weilburg	31,70%	-1,51 PP	30,19%	17,80%	-0,85 PP	16,95%
Landkreis Marburg-Biedenkopf	29,36%	-1,49 PP	27,87%	20,25%	-1,03 PP	19,22%
Vogelsbergkreis	36,49%	-1,82 PP	34,67%	19,80%	-0,99 PP	18,81%
Landkreis Fulda	30,57%	-1,51 PP	29,06%	17,50%	-0,86 PP	16,64%
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	35,00%	-1,78 PP	33,22%	15,83%	-0,81 PP	15,02%
Landkreis Kassel	30,20%	-1,45 PP	28,75%	20,80%	-1,00 PP	19,80%
Schwalm-Eder-Kreis	28,41%	-1,35 PP	27,06%	16,35%	-0,77 PP	15,58%
Landkreis Waldeck-Frankenberg	27,67%	-1,39 PP	26,28%	19,23%	-0,97 PP	18,26%
Werra-Meißner-Kreis	33,45%	-1,60 PP	31,85%	16,16%	-0,77 PP	15,39%
Sonderstatusstädte						
Rüsselsheim am Main	38,81%	-1,96 PP	36,85%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Bad Homburg v. d. Höhe	32,22%	-1,98 PP	30,24%	17,77%	-1,09 PP	16,68%
Hanau	36,60%	-1,78 PP	34,82%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Gießen	34,07%	-1,63 PP	32,44%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Wetzlar	30,43%	-1,51 PP	28,92%	15,79%	-0,78 PP	15,01%
Marburg	35,93%	-2,20 PP	33,73%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Fulda	35,55%	-1,80 PP	33,75%	0,00%	0,00 PP	0,00%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Abbildung 19: Veränderung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den zu entrichtenden Umlagen)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Auswirkungen (Bruttoeffekte) der veränderten Nivellierungshebesätze auf die kreisfreien Städte sind indes nur marginal, da die bisher verwendeten Hebesätze gemäß HFAG nicht so stark von den gewogenen Landesdurchschnitten abweichen wie bei den kreisangehörigen Gemeinden.⁴⁰ Die Stadt Frankfurt am Main verliert insgesamt 4,7 Euro/EW an Schlüsselzuweisungen (bzw. 3,6 Mio. Euro), sämtliche anderen kreisfreien Städte gewinnen hinzu.

Neben den Umlagesätzen für die Kreis- und Schulumlage der Landkreise kann erwogen werden, die Umlagesätze für die Krankenhaus- und LWV-Umlage aufkommensneutral abzusenken (derzeit: 1,06 % bzw. 11,085 %), da hierdurch den Landkreisen und kreisfreien Städten zusätzliche finanzielle Lasten bzw. gar Entlastungen infolge der Anpassung der Nivellierungshebesätze entstehen, die durch diese Maßnahme nicht intendiert sind. Weiterhin ist zu erwarten, dass sich noch weitere erhebliche Anpassungserfordernisse von Umlagesätzen aufgrund der potenziellen Reformoptionen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahlen oder der Zusammensetzung der Teilschlüsselmassen ergeben werden. Die in Tabelle 2 dargestellten aufkommensneutralen Umlagesätze haben demnach einen vorläufigen Charakter. Sobald sämtliche zu erwartenden Effekte im gutachterlichen Simulationsmodell abgebildet werden können, wird in einer Gesamtbetrachtung eine finale Bewertung der Verteilungswirkungen im HFAG vorgenommen, woraus gutachterliche Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

2.5 FIXE VERSUS DYNAMISCHE HEBESÄTZE – „HEBESATZSPIRALE“

Als Alternative zur Festsetzung von fixen Nivellierungshebesätzen beziehen sich einige Länder (z. B. Sachsen) auf die gewogenen Landesdurchschnitte je Realsteuer. Die Nutzung durchschnittlicher Hebesätze ist grundsätzlich vorzuziehen, da das Ziel der Nivellierung in einer realistischen Darstellung

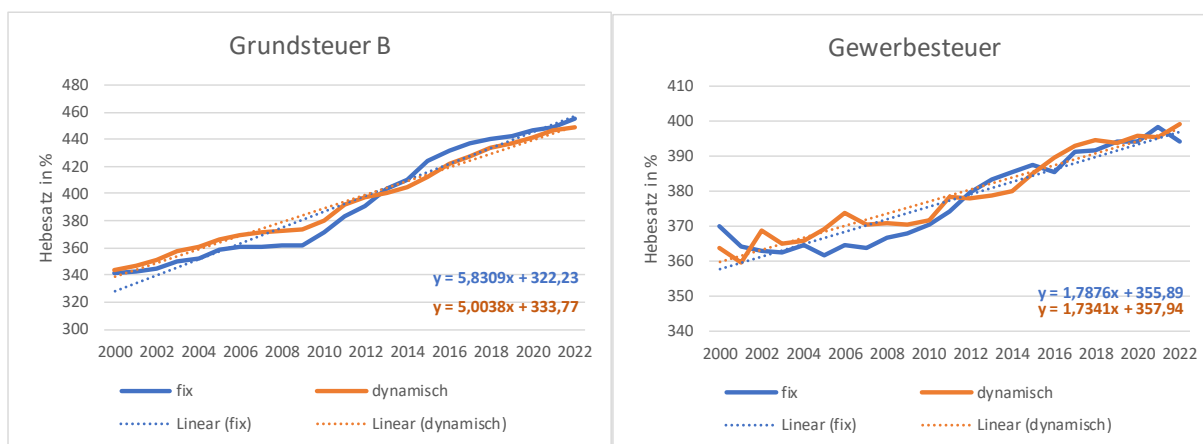
⁴⁰ Die angepassten Nivellierungshebesätze der kreisfreien Städte auf Basis der landesdurchschnittlichen gewogenen Mittelwerte für das 2. Halbjahr 2022 und das 1. Halbjahr 2023 belaufen sich auf folgende Werte:

- Grundsteuer A: 234,46 % (alt: 236 %)
- Grundsteuer B: 526,74 % (alt: 492 %)
- Gewerbesteuer: 456,94 % (alt: 454 %)

der Steuerkraftdifferenzen liegt. Die Nutzung fixer Hebesätze ist insbesondere dann kritisch zu bewerten, wenn diese deutlich unterhalb der gewichteten Landesdurchschnitte liegen. In diesem Fall werden die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt (vgl. Abschnitt 2.4). Die so berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist.

Theoretisch können sich durch die stetige Anpassung an den Nivellierungshebesatz ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz ergeben. Dieser als „Hebesatzspirale“ bezeichnete Prozess lässt sich jedoch nur theoretisch nachweisen. In der empirischen Untersuchung hat sich gezeigt, dass die These der Hebesatzspirale nicht bzw. nur zum Teil bestätigt werden kann.⁴¹ Daher kann die bestehende Praxis der Verwendung der landesdurchschnittlich gewichteten Hebesätze weiterhin bestätigt werden.

Abbildung 20: Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze in Abhängigkeit von der Gestaltung des Nivellierungshebesatzes im jeweiligen FAG



fix: BW, BY, HE, NW, RP, MV, ST, TH // dynamisch: NI, SH, SL, BB, SN

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Eine aktuelle empirische Untersuchung der Hebesatzentwicklung in den Flächenländern bestätigt die Vermutung, dass die Art und Weise der Ansetzung der Nivellierungshebesätze im FAG keinen nennenswerten Einfluss auf die Dynamik der Hebesätze ausübt. In denjenigen Ländern, die – wie Hessen – feste Prozentsätze im jeweiligen FAG festsetzen, liegt die Dynamik nicht niedriger als in den Ländern, die sich auf Landesdurchschnitte beziehen. Sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer liegen die tatsächlichen Zuwächse zwischen 2000 und 2022⁴² in den Ländern mit fixen Nivellierungshebesätzen sogar etwas höher als in denjenigen Ländern, die eine regelmäßige und regelgebundene Anpassung mit Blick auf den Landesdurchschnitt vorsehen.⁴³ Eine dadurch ausgelöste „Hebesatzspirale“ kann demnach mit Blick auf die Empirie nicht bestätigt werden. Ein diesbezüglicher ggf. unerwünschter Effekt ist nicht zu erwarten.

Aus gutachterlicher Sicht ist der Rückgriff auf fixe Nivellierungshebesätze, die die mittlerweile überholten Landesdurchschnitte des Jahres 2014 repräsentieren, durchaus kritisch zu sehen. Eine Anpassung der Nivellierungshebesätze auf die Höhe aktualisierter Landesdurchschnitte würde die tatsächliche Hebesatzentwicklung direkter reflektieren. Hierbei wären allerdings die Effekte der Grundsteuerreform abzuwarten und in die Bestimmung der Nivellierungshebesätze aufzunehmen.

⁴¹ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 71 ff.

⁴² Zur Entwicklung der Realsteuerhebesätze seit 1980 vgl. Hesse (2019), S. 169-171.

⁴³ Dass für die Gewerbesteuer im Jahr 2022 der Datenpunkt für die „fixen“ Länder höher liegt als für die „dynamischen“, liegt ausschließlich an Rheinland-Pfalz und den dortigen Effekt der Landeshauptstadt Mainz.

2.6 GETEILTE NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ALS ALTERNATIVE

Wie bereits hergeleitet wurde, dienen die Nivellierungshebesätze der realistischen Abbildung der Steuerkraftdifferenzen zwischen den kommunalen Einheiten innerhalb der aus der Teilschlüsselmassenbildung hervorgehenden drei Säulen. Damit ist eine getrennte Ausweisung der Nivellierungshebesätze (§ 21 HFAG für die kreisangehörigen Gemeinden, § 27 HFAG für die kreisfreien Städte) sachgerecht und nicht zu beanstanden.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anspannung der Hebesätze innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist dennoch fraglich, ob mit einem System geteilter Hebesätze Vorteile generiert werden könnten. Wie bereits ausgeführt wurde, haben die kleineren Gemeinden ihre Hebesätze im bundesweiten Vergleich stärker angespannt als die größeren Gemeinden (vgl. Abschnitt 2.1). Vor diesem Hintergrund könnte erwogen werden, für die kleineren Gemeinden einen niedrigeren Nivellierungshebesatz anzusetzen als für die größeren. Kleinere Gemeinden würden demzufolge für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen wiederum „ärmer“ gerechnet, größere Gemeinden würden „reicher“ gerechnet. Zwei zentrale Argumente führen jedoch dazu, dass die Nutzung *einheitlicher* Nivellierungshebesätze innerhalb der Säulen sachgerecht ist:

- Die Bedeutung gewerblicher Zentren und räumlicher Steuerwettbewerb sowie
- Verteilungseffekte, welche bei getrennten Hebesätzen negative Anreizeffekte nach sich ziehen.

Es ist bereits der Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anspannung der Hebesätze erläutert worden (vgl. Abschnitt 2.1). Dabei vollzieht sich der steuerliche Standortwettbewerb innerhalb der Säulen. Die Steuerkraftberechnung mit geteilten Hebesätzen innerhalb einer Säule unterstellt eine gewisse Teilung dieses Wettbewerbs: Die größeren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den kleineren und die kleineren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den größeren. Bei herausgehobenen Zentren mit einem weitgehend homogenen Aufgabenbestand, wie den kreisfreien Städten, kann diese Vorstellung durchaus tragen. Im hessischen FAG ist dies durch die Bildung einer eigenen Säule für die kreisfreien Städte umgesetzt. Es kann jedoch nicht der Wettbewerb zwischen Mittel- und Grundzentren und ihrem unmittelbaren Umland im kreisangehörigen Raum abgebildet werden, wie er in der Praxis typisch ist. Ebenso wenig wird die Stellung von kreisangehörigen Städten als Gewerbezentren im ländlichen Raum korrekt gespiegelt. Aus diesen Gründen ist die Nutzung geteilter Hebesätze aus systematischer Perspektive kritisch zu sehen.

Ein Blick auf die Daten zeigt jedoch, dass es durchaus Anknüpfungspunkte gibt. Während die kleineren Gemeinden ihre Hebesatzpotenziale voll ausschöpfen und dabei ggf. auch Nachteile im Standortwettbewerb auf sich nehmen, ist im kreisangehörigen Raum vor allem in den Städten ab 20.000 Einwohnern die Ausschöpfung unterdurchschnittlich. Demnach besitzen die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden innerhalb Hessens einen Wettbewerbsvorteil.

Ein geteilter Hebesatz würde bei einer typischen Verteilung nach Größenklassen und unter der Berücksichtigung der skizzierten Wettbewerbsbedingungen einen niedrigeren Nivellierungshebesatz für kleinere Gemeinden und einen höheren Nivellierungshebesatz für größere Städte und Gemeinden vorsehen. Damit wird der Anpassungsdruck der kleinen Gemeinden an den aus ihrer Sicht „hohen“ Nivellierungshebesatz abgesenkt und gleichzeitig der Bonus der größeren Städte mit hohen Hebesätzen gemindert. Die Wirkungen sollen wiederum mittels der Modellrechnung illustriert werden.

Tabelle 3: Modellrechnungen zu geteilten Nivellierungshebesätzen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	
	Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz														
		Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuerentnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselsatz weisungen	Schlüsselsatz weisungen	Delta Schlüsselsatz weisungen	
geringe HS mit Anziehungswirkung	Gemeinde A	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	51	51	78,8%	
GewSt.-schwach, niedriger HS	Gemeinde B	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	472	472	64,8%	
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	Gemeinde C	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	474	474	64,6%	
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	Gemeinde D	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	619	619	54,2%	
Mittel-/Oberzentrum	Gemeinde E	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	183	183	75,7%	
Summe		3.500		1.095	3.505		1.500	5.005				1.800	1.800		
Mittelwert		700	328	219	701	100%	300	1.001						75%	
Nivellierungshebesatz			319,5	320	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
	Variante 3: Differenzierter Nivellierungshebesatz für Kommunen mit niedrigen/hohen Hebesätzen														
		Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Veränderung	Ist-Steuerentnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselsatz weisungen	Schlüsselsatz weisungen	Delta Schlüsselsatz weisungen
geringe HS mit Anziehungswirkung	Gemeinde A	800	230	348	957	146%	300	1.257	125,5%	-11,1%	110,0%	1.479	167	167	227,5%
GewSt.-schwach, niedriger HS	Gemeinde B	500	290	172	474	72%	300	774	77,3%	-9,1%	80,0%	1.479	529	529	12,1%
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	Gemeinde C	600	350	171	471	72%	300	771	77,1%	-9,1%	90,0%	1.479	531	531	11,9%
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	Gemeinde D	400	360	111	439	67%	300	739	73,8%	12,7%	70,0%	1.479	555	555	-10,3%
Mittel-/Oberzentrum	Gemeinde E	1.200	410	293	1.156	176%	300	1.456	145,5%	17,8%	150,0%	1.479	17	17	-90,5%
Summe		3.500		1.095	3.497		1.500	4.997					1.800	1.800	
Mittelwert		700	328	219	699	106%	300	999							
Nivellierungshebesatz			274,7	275,0	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
			396,2	395,0											

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In der an den Beispielrechnungen aus Tabelle 1 ansetzenden Variante 3 wird daher ein geteilter Hebesatz umgesetzt (Tabelle 3). Dieser richtet sich nach den aufkommengewichteten Mittelwerten für die Gemeinden A, B und C in der einen Gruppe und (275 Punkte) den Gemeinden D und E in der anderen Gruppe (395 Punkte). Dieser liegt unterhalb bzw. oberhalb des Durchschnittswerts für die Gesamtgruppe (320 Punkte). Der Primäreffekt führt zu Vorteilen für die Gemeinden mit dem abgesenkten Nivellierungshebesatz. Ihre Steuerkraftmesszahl geht zurück, während die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden mit dem höheren Nivellierungshebesatz ansteigt (Spalte J). Dieser Effekt kann auf den ersten Blick durchaus vorzugswürdig erscheinen, wenn ländliche strukturschwache Räume finanziell bessergestellt werden sollen. Allerdings werden aus der Modellrechnung auch gravierende Nachteile sichtbar, die sich vor allem auf die Binnenverteilung innerhalb der beiden Gruppen beziehen.

- Erstens ergeben sich teils erratische Sprünge an den Rändern (Vergleich von Gemeinde C und Gemeinde D), zwischen Gemeinden, die sehr ähnliche Hebesätze aufweisen und ggf. auch im räumlichen Wettbewerb ähnliche Positionen innehaben.⁴⁴ Übersetzt in die hessischen Verhältnisse würde somit ein differenzierter Hebesatz tendenziell den kreisangehörigen Städten schaden, die sich knapp oberhalb der Trennungslinie befinden, während kreisangehörige Städte knapp unterhalb der Trennungslinie einen Wettbewerbsvorteil haben.
- Zweitens profitieren nicht die gewerbesteuer*schwachen* Kommunen, sondern die Effekte sind bei den gewerbesteuer*starken* Kommunen am stärksten. Bereits der Vergleich der Gemeinden B und C illustriert dies. Gemeinde C versucht, bei einer vergleichbaren wirtschaftlichen Basis (Grundbetrag), einen höheren Hebesatz durchzusetzen. In einem System mit geteilten Nivellierungshebesätzen sind die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aber geringer als in Gemeinde B, die bei einer praktisch identischen gewerblichen Basis (Grundbetrag) einen geringeren Hebesatz aufruft. Obwohl beide Gemeinden profitieren, sind die Effekte nicht vereinbar mit einem Anreiz, die lokalen Hebesatzpotenziale voll auszuschöpfen. Besonders eindrücklich zeigt sich der Effekt bei der gewerbesteuerstarken Gemeinde A, welche die höchsten Zugewinne erreicht. Diejenigen Gemeinden, die durch besonders niedrige Hebesätze Unternehmen aus anderen Regionen und ggf. auch aus ihrem räumlichen Umfeld anzulocken versuchen, profitieren demnach am meisten von einem geteilten Nivellierungshebesatz.
- Spiegelbildlich verhalten sich die Effekte auf der Verlustseite. Alle Gemeinden in der zweiten Gruppe verlieren durch einen geteilten Hebesatz. Insofern ist das Ergebnis erwartbar, da eben dies mit dem nun höheren Nivellierungshebesatz beabsichtigt wurde. Dabei ist es jedoch insbesondere das gewerbliche Zentrum, welches empfindliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten hat. Es wird im Beispiel durch den geteilten Hebesatz sogar fast abundant. Besonders erwähnenswert ist die Feststellung, dass die Grundbeträge der Gemeinden A und E recht ähnlich sind, die Effekte des geteilten Hebesatzes auf die Schlüsselzuweisungen aber drastisch ausfallen. In einem System mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz (und sonst gleichen Bedingungen) liegen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde E bei rund 183 Euro/EW, während die Gemeinde A nur 51 Euro/EW erhält. Bei einem geteilten Nivellierungshebesatz ist Gemeinde E fast abundant (nur 17 Euro/EW Schlüsselzuweisungen), während die Gemeinde A nun Schlüsselzuweisungen in Höhe von 167 Euro/EW erhält. Selbst die gewerbesteuerschwächste Gemeinde D (Grundbetrag von nur 111 Euro/EW) verliert bei einem geteilten Hebesatz.

Insgesamt sind daher die Effekte eines geteilten Hebesatzes kritisch zu bewerten – sowohl an den Rändern der Verteilung als auch im „Mittelfeld“ bei unterschiedlicher Ausschöpfung des Hebesatzpotenzials. Ein einheitlicher Hebesatz erhöht dagegen sowohl die Kosten eines destruktiven

⁴⁴ Der Effekt besteht auch, wenn Gemeinde D nicht gewerbesteuerschwach ist, wie im Beispiel unterstellt, sondern höhere Aufkommen hätte. In so einem Fall ist die Sprungstelle sogar noch ausgeprägter.

Steuerwettbewerbs als auch die Anreize, Hebesatzpotenziale auszuschöpfen. Zudem stärkt er die größeren Städte. Insofern ist er klar zu bevorzugen.

Die beschriebenen Effekte der Unterausschöpfung der Hebesätze in den größeren kreisangehörigen Städten könnten durch eine Anhebung der Nivellierungshebesätze auf den aktualisierten Landesdurchschnitt adressiert werden. Damit liegen die größeren kreisangehörigen Städte wieder unter dem Nivellierungshebesatz.

3 ZUSAMMENFASSUNG DER GUTACHTERLICHEN EMPFEHLUNGEN

Für eine realistische Darstellung der Steuerkraftdifferenzen ist es förderlich, wenn die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) auf ein Niveau gesetzt werden, das möglichst exakt den jeweiligen Landesdurchschnitten entspricht. Unterbleiben Anpassungen und liegen die Sätze unter den tatsächlichen Landesdurchschnitten, profitieren tendenziell die steuerstärkeren Gemeinden davon, während der Effekt auf die Schlüsselzuweisungen der steuerschwächeren Gemeinden negativ ausfällt.

Im HFAG sollte daher eine regelmäßige Anpassung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt erfolgen. Dies gilt sowohl für die Säule der kreisangehörigen Gemeinden als auch für die Säule der kreisfreien Städte. Die Anpassung kann auf zwei Wegen erfolgen:

- Eine Variante ist die diskretionäre Anpassung der Nivellierungshebesätze im Rahmen einer regelmäßigen Evaluation des HFAG. Angesichts der Hebesatzentwicklungen der vergangenen 10 Jahre und dem Umfang der fiskalischen Effekte ist ein Rhythmus von ca. 5-6 Jahren angemessen. Damit wird zum einen das System eines festen Prozentsatzes im HFAG erhalten, das ansonsten durch die Angabe „aufkommensgewichteter Landesdurchschnitt“ ersetzt werden müsste (ohne Nennung eines konkreten Wertes). Zum anderen ist es ein sachgerechter Mittelweg zwischen einer jährlichen Anpassung, die die höchste Genauigkeit bietet, jedoch gleichzeitig eine jährliche Anpassung des HFAG erfordert, und einer Anpassung in längeren Zyklen (z. B. jede zweite Legislatur), die das Risiko beinhaltet, dass zwischenzeitliche Veränderungen nicht in die Steuerkraftberechnung eingehen und somit die Steuerkraftdifferenzen nicht mehr korrekt wiedergegeben werden (siehe Entwicklung seit 2014).
- Alternativ kann die Anpassung als regelgebundener Mechanismus in den §§ 21 und 27 HFAG umgesetzt werden, indem auf den Landesdurchschnitt verwiesen wird. Dies wird in fünf der 13 Flächenländer bereits umgesetzt. Dies macht die Festlegung eines Überprüfungsrythmus entbehrlich. Um eine gewisse Stabilität und Prognosefähigkeit des HFAG zu erhalten und nicht bei kleineren Änderungen der Landesdurchschnitte, die auch durch Effekte in einzelnen Gemeinden geprägt sein können, Änderungen an der Gesamtmechanik vorzunehmen, kann die Anpassung auf die Überschreitung von Schwellenwerten eingegrenzt werden. So ist es etwa in Sachsen für die Grundsteuer in § 8 Abs. 2 SächsFAG geregelt. Dort wird für die kreisangehörigen Gemeinden die Steuerkraftzahl der Grundsteuer berechnet auf Grundlage der Grundbeträge „*vielfältigt mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz, abgerundet auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz (Nivellierungshebesatz)*“. Erst, wenn der Landesdurchschnitt den nächsten durch 7,5 teilbaren Satz überschreitet, wird der Nivellierungshebesatz angepasst.

4 LITERATURVERZEICHNIS

- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.
- Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian (2023): Kommunale Finanzbedarfe - zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung, in: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft - Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257, Berlin, S. 219-240.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig, April 2023.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin [zugleich: Dissertation, Universität Leipzig, 2020].
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! - Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, 123. Jahrgang, Heft 4/2022, S. 73-79.

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMdF)

GUTACHTENTEIL
HORIZONTALE BEDARFSFAKTOREN

ENDFASSUNG

Leipzig, Dezember 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
0 Einführung und Zusammenfassung	9
0.1 Gutachtauftrag und Struktur des Gutachtens	9
0.2 Executive Summary	10
1 Überprüfung der Ausgleichsmesszahlen im horizontalen Finanzausgleich	13
1.1 Allgemeine Finanzausweisungen versus besondere Finanzausweisungen	13
1.2 Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems	14
1.3 Rolle und Funktion der Ausgleichsmesszahlen	17
1.3.1 Unmöglichkeit der objektiven Bedarfsbestimmung	17
1.3.2 Hauptansatz und Ergänzungsansätze	18
2 Finanzlage nach kommunalen Typen und strukturellen Kriterien	24
2.1 Finanzierungssaldo	24
2.2 Saldo der Verwaltungstätigkeit	29
2.3 Saldo der Investitionsrechnung und Investitionen	32
2.4 Allgemeine Deckungsmittel	36
3 Begutachtung der einzelnen Aspekte	39
3.1 Kinder und Demografie als Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich	39
3.1.1 Bevölkerungsentwicklung	40
3.1.2 Altersstruktur	43
3.1.3 Empirische Annäherung	44
3.1.3.1 Altersstruktur	44
3.1.3.2 Bevölkerungsentwicklung	51
3.2 Sonderstatusstädte und Kragenkreise	52
3.2.1 Bedeutung für den kommunalen Finanzausgleich	52
3.2.2 Empirische Annäherung	56
3.3 Metropolzuschlag für Frankfurt am Main	61
3.4 Zentralörtliche Funktionen und räumliche Strukturen	66
3.4.1 Zentrale Orte	66

3.4.2	Räumliche Strukturen (ländliche Räume).....	72
3.4.3	Siedlungsindex (Hessen) - Gemeinden	73
3.4.4	Siedlungsindex (Hessen) - Landkreise	79
3.4.5	Empirische Annäherung	80
3.4.5.1	Zentrale Orte	80
3.4.5.2	Siedlungsindex (Gemeinden)	84
3.4.5.3	Siedlungsindex (Landkreise)	89
3.5	Sozialindex.....	90
4	Multivariate Empirische Überprüfung	95
4.1	Ziel der empirischen Überprüfung.....	95
4.2	Methodik der empirischen Schätzung und Ergebnisinterpretation	95
4.2.1	Methodik der Regressionsanalyse	95
4.2.2	Begründung der Verwendung von Ist-Zuschussbeträgen	99
4.2.3	Auswahl der Kommunaltypen	101
4.3	Schätzmodelle und Ergebnisse	102
4.3.1	Schätzmodelle für die kreisangehörigen Gemeinden	102
4.3.2	Schätzmodelle für die Landkreise	113
4.4	Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen.....	121
5	Ergebnisse und Empfehlungen für die kreisfreien Städte	123
5.1	Bestehende kreisfreie Städte	123
5.2	Auskreisung der Stadt Hanau.....	125
6	Anhang.....	129
7	Literaturverzeichnis	143

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	16
Abbildung 2:	Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2023 (bis 100.000 EW)	19
Abbildung 3:	Finanzierungssaldo nach Kommunaltypen	25
Abbildung 4:	Finanzierungssalden nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum	27
Abbildung 5:	Saldo der Verwaltungstätigkeit nach Kommunaltypen	29
Abbildung 6:	Saldo der Verwaltungstätigkeit nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum	30
Abbildung 7:	Saldo der Investitionstätigkeit nach Kommunaltypen	32
Abbildung 8:	Investitionsauszahlungen nach Kommunaltypen	33
Abbildung 9:	Investitionsauszahlungen nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum	34
Abbildung 10:	Allgemeine Deckungsmittel nach Kommunaltypen	36
Abbildung 11:	Allgemeine Deckungsmittel nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum	37
Abbildung 12:	Anzahl der Gemeinden nach Einwohnerentwicklung 2013-2022	40
Abbildung 13:	Einwohnerentwicklung im kreisangehörigen Raum nach Landkreise 2013-2022	41
Abbildung 14:	Einwohnerzahl in den hessischen Kommunen nach Zentralörtlicher Funktion im Vergleich 2013-2022	42
Abbildung 15:	Einwohnerzahl in den hessischen Kommunen nach Größenklassen im Vergleich 2013-2022	42
Abbildung 16:	Altersstruktur im Land Hessen 2013 und 2022	43
Abbildung 17:	Entwicklung der Einwohnerzahl in Hessen nach Altersgruppen 2013-2022	43
Abbildung 18:	Altersstrukturkostenprofile der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 und 2022 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten)	46
Abbildung 19:	Jugendquoten in den hessischen kreisangehörigen Gemeinden 2022	47
Abbildung 20:	Jugendquoten in den hessischen Landkreisen 2022	48
Abbildung 21:	Streudiagramm: Quoten der unter 6-Jährigen und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden	49
Abbildung 22:	Streudiagramm: Quoten der 6- bis unter 18-Jährigen und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden	50
Abbildung 23:	Streudiagramm: Quote der unter 6- sowie 6- bis unter 18-Jährigen und Gesamt- Zuschussbeträge der Landkreise	50
Abbildung 24:	Streudiagramm: Wachstumsrate der Einwohnerzahl und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden	51
Abbildung 25:	Streudiagramm: Wachstumsrate der Einwohnerzahl und Gesamt-Zuschussbeträge der Landkreise	52
Abbildung 26:	Schema der Berücksichtigung der Sonderstatusstädte im HFAG	55
Abbildung 27:	Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 (Verwaltungstätigkeit)	57
Abbildung 28:	Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte im Vergleich nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)	58
Abbildung 29:	Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte im Vergleich nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)	59
Abbildung 30:	Metropolregion FrankfurtRheinMain	62
Abbildung 31:	Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kfS nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)	63
Abbildung 32:	Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kfS nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)	64
Abbildung 33:	Zentrale Orte und Strukturräume	70
Abbildung 34:	Verflechtungsbereiche und Ausstrahlungswirkung der Mittelzentren in Hessen	71
Abbildung 35:	Raumtypologie des BBSR im Bundesvergleich	73
Abbildung 36:	Siedlungsindex der hessischen Städte und Gemeinden	74
Abbildung 37:	Zusammensetzung des Siedlungsindex	78
Abbildung 38:	Siedlungsindex 2023	79
Abbildung 39:	Siedlungsindex für die Landkreise	80
Abbildung 40:	Zuschussbeträge der Mittelzentren im Vergleich nach Hauptproduktbereichen	81
Abbildung 41:	Zuschussbeträge der Mittelzentren im Vergleich nach Produktbereichen	82
Abbildung 42:	Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden	84

Abbildung 43:	Streudiagramm, Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträge im PB 126 (Brandschutz).....	87
Abbildung 44:	Siedlungsindex (Gemeinden) nach Raumtyp städtisch/ländlich.....	88
Abbildung 45:	Zuschussbeträge (Verwaltungstätigkeit) je EW nach Raumtypen und Siedlungsindex (Gemeinden).....	88
Abbildung 46:	Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Landkreise) und Zuschussbeträgen der Landkreise.....	89
Abbildung 47:	Gewichtung im Sozialindex.....	92
Abbildung 48:	Ausprägung des Sozialindex.....	93
Abbildung 49:	Einflusswege der Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialausgaben.....	94
Abbildung 50:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und Sonderstatusstädte im Vergleich zu ihrem Zentrale Orte-Status 2020-2022.....	105
Abbildung 51:	Schaubild zur Veredelung der kreisangehörigen Gemeinden im HFAG auf Basis des Gutachternvorschlags (Variante C).....	113
Abbildung 52:	Finanzierungssaldo der Sonderstatusstädte 2013-2023.....	125
Abbildung 53:	Investitionen der Sonderstatusstädte 2013-2023.....	126
Abbildung 54:	Allgemeine Deckungsmittel der Sonderstatusstädte 2013-2023.....	126
Abbildung 55:	Saldo der Investitionstätigkeit nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum ...	129
Abbildung 56:	Infokasten empirische Untersuchung der Sonderstatusstädte.....	132
Abbildung 57:	Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden, Gesamtrechnung.....	135
Abbildung 58:	Zuschussbeträge (Verwaltungstätigkeit) je EW nach Raumtypen und Siedlungsindex (Gemeinden).....	135
Abbildung 59:	Streudiagramm, Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträge im PB 126 (Brandschutz).....	136

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2024	21
Tabelle 2:	Haupt- und Ergänzungsansätze im HFAG, Stand 2024	23
Tabelle 3:	Durchschnittliche Finanzierungssalden nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen	28
Tabelle 4:	Durchschnittliche Salden der Verwaltungstätigkeit nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen	31
Tabelle 5:	Durchschnittliche Investitionsauszahlungen nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen	35
Tabelle 6:	Durchschnittliche Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen ..	38
Tabelle 7:	Übersicht Sonderstatusstädte	56
Tabelle 8:	Differenzen der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zum Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungstätigkeit)	60
Tabelle 9:	Differenzen der Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main zum Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (Verwaltungstätigkeit)	65
Tabelle 10:	Differenzen der Zuschussbeträge der Mittenzentren zum Durchschnitt der Grundzentren und Oberzentren nach Produktbereichen	83
Tabelle 11:	Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden nach einzelnen Aufgabenbereichen	85
Tabelle 12:	Analysierte Variablen im Schätzmodell für die kreisangehörigen Gemeinden	103
Tabelle 13:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge)	108
Tabelle 14:	Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden (Variante C: Mittelbereiche, Oberzentren) ..	110
Tabelle 15:	Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden (Zuschussbeträge insgesamt)	111
Tabelle 16:	Analysierte Variablen im Schätzmodell für die Landkreise	114
Tabelle 17:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge)	115
Tabelle 18:	Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der Landkreise gemäß Finalmodell A (mit Kragenkreisen)	116
Tabelle 19:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge) - Finalmodell A (Einwohnerdichte) versus Finalmodell B (Siedlungsindex)	117
Tabelle 20:	Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der Landkreise gemäß Finalmodell B	118
Tabelle 21:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge) - Finalmodell B (Sozialindex) versus Finalmodell C (SGB II-Quote und effektive Mietenstufen)	119
Tabelle 22:	Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für Landkreise	120
Tabelle 23:	Durchschnittliche Salden der Investitionsrechnung nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen	130
Tabelle 24:	Altersstrukturkostenprofile nach statistischen Produkten für die Kommunen in Hessen	130
Tabelle 25:	Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden nach einzelnen Aufgabenbereichen	136
Tabelle 26:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge, Modelle mit und ohne Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“)	138
Tabelle 27:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit)	139
Tabelle 28:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge, Modell mit Hanau links, Modell ohne Hanau rechts)	140
Tabelle 29:	Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden (Zuschussbeträge Verwaltungstätigkeit)	141
Tabelle 30:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit)	142

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AMZ / BMZ	Ausgleichsmesszahl / Bedarfsmesszahl
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EGH	Eingliederungshilfe
EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
Gem	(kreisangehörige) Gemeinde
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbesteuer
GrSt	Grundsteuer
GZ	Grundzentrum
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HPB	Hauptproduktbereich
HzP	Hilfe zur Pflege
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
JuH	Jugendhilfe
kaG	kreisangehörige Gemeinde
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	kommunaler Finanzausgleich
kFS/KFS	kreisfreie Stadt
KT	Konto
LEP	Landesentwicklungsplan
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
modif.	modifizierte/r
Mrd.	Milliarde
MZ	Mittelzentrum
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
OLS	Ordinary Least Square
oZO	ohne Zentrale Orte-Funktion
OZ	Oberzentrum
PB	Produktbereich
PG	Produktgruppe
PP	Prozentpunkt/e
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch

SoSS	Sonderstatusstadt
STKMZ/SMZ	Steuerkraftmesszahl
sog.	sogenannt/sogenannte
UKMZ	Umlagekraftmesszahl
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
ZB	Zuschussbetrag

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Gemäß dem Angebot vom Februar 2023 befasst sich das vorliegende Teilgutachten mit den Aspekten der horizontalen Verteilung der Teilschlüsselmassen im Schlüsselzuweisungssystem des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG). Konkret umfasst es die Bearbeitung der folgenden Module:

- 2a Sonderstatusstädte / Kragenkreise
- 2b Kinder als Sonderbedarf im KFA
- 2c Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 HFAG
- 2d Berücksichtigung des Siedlungsindex und des Sozialindex im KFA

Teilaspekte des Moduls 2a (Sonderstatusstädte/ Kragenkreise):

- Auswertungen zur Behandlung der Sonderstatusstädte im kreisinternen Finanzausgleich,
- Auseinandersetzung mit den Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben, die Sonderstatusstädte für die Landkreise erbringen,
- Auseinandersetzung mit dem Ermäßigungssatz für die Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte unter Annahme einheitlicher Umlagesätze im Kreisgebiet,
- Betrachtung von Alternativen zum (einheitlichen) Ermäßigungssatz,
- Ermittlung einer sachgerechten Gewichtung der Einwohner der Sonderstatusstädte bei Ermittlung des Gesamtansatzes des Landkreises,
- Auswirkungen der möglichen Auskreisung Hanaus auf den KFA.

Teilaspekte des Moduls 2b (Kinder als Sonderbedarf im KFA):

- Auswertung kommunaler Aufgaben für spezifische Altersklassen,
- Erstellung von Alterskostenprofilen,
- Unterteilung der Altersgruppen nach Aufgabenschwerpunkten (bspw. Kinderbetreuung, allgemeinbildende Schulen, weiterführende Schulen),
- Analyse der Ist-Entwicklung der Auszahlungen und Netto-Zuschussbeträge in altersabhängigen Aufgabenbereichen,
- Prüfung für alle Teilschlüsselmassen,
- Modellberechnung zur Berücksichtigung des festgestellten Sonderbedarfs über einen weiteren Ergänzungsansatz im horizontalen Finanzausgleich,

Teilaspekte des Moduls 2c (Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 HFAG):

- Auswertung der Aufgabenstrukturen und Sonderlasten der Stadt Frankfurt am Main,
- Überprüfung, ob ein Erfordernis für die Höhergewichtung der Einwohnerzahl Frankfurt besteht,
- Überprüfung der Angemessenheit der Höhe der Gewichtung.

Teilaspekte des Moduls 2d (Berücksichtigung des Siedlungsindex und Sozialindex im KFA):

- Untersuchung, wie sich die Ergebnisse des Siedlungsindex und des Sozialindex im KFA bei der Ermittlung der Kriterien zur Gewährung der Ergänzungsansätze „Ländlicher Raum“ und „Soziallasten“ berücksichtigen lassen,
- Auswertung vorhandener Abweichungen zu den bisherigen Kriterien (Vergleich Anzahl von Bedarfsgemeinschaften bzw. Einstufungen nach dem LEP),
- Untersuchung, ob die Berücksichtigung dieser beiden Indizes im KFA sachgerechter wäre,
- Darstellung und Interpretation der Verteilungswirkungen anhand des Simulationsmodells.

Über die genannten Aspekte hinaus befasst sich das Teilgutachten mit der Rolle und möglichen Wertung der Mittelzentren im HFAG.

Das Gutachten befasst sich mit den aufgeführten Einzelaspekten im Abschnitt 3 aus einer inhaltlichen Herangehensweise sowie datengestützten Analysen, die die jeweiligen Themen zunächst isoliert betrachten.

Zur Hinführung und Absicherung der Empfehlungen wird zunächst die Funktionsweise des Schlüsselzuweisungssystem im HFAG näher erläutert (Abschnitt 1) sowie eine Darstellung der Finanzlage der Kommunen und Kommunaltypen vorangestellt (Abschnitt 2).

Da die diskutierten Parameter im Schlüsselzuweisungssystem gleichzeitig wirken und sich gegenseitig beeinflussen, kann deren angemessene Ausgestaltung und Gewichtung zueinander erst mit Hilfe eines multivariaten empirischen Schätzmodells erfolgen. Dessen Ansatz und die daraus generierten Ergebnisse werden im Abschnitt 4 ausgeführt.

Es schließen sich im Abschnitt 5 Ableitungen für die kreisfreien Städte ab, die mittels der empirischen Methodik gewonnen werden konnten.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

Bezüglich der Finanzlage der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Hessen kann festgehalten werden, dass die Finanzierungssalden im Zeitraum 2015-2022 im Durchschnitt positiv waren und nur im Jahr 2023 eine im Durchschnitt negative Ausprägung aufwiesen. Die Salden der laufenden Verwaltungstätigkeit waren dabei durchgehend positiv, während vor allem eine deutlich zunehmende Investitionstätigkeit die Salden am aktuellen Rand prägte. Die Finanzlage in den ländlichen Räumen Hessens stellte sich dabei nicht schlechter dar als im Verdichtungsraum. Ein Auseinanderdriften der Kommunen, etwa entlang der Abgrenzungslinie Stadt-Land oder der demografischen Einordnung (wachsend/schrumpfend) ist im analysierten Zeitraum seit 2015 nicht zu beobachten gewesen. Tatsächlich konnten die kleineren Gemeinden in Hessen in den letzten Jahren sowohl mit einem höheren Niveau als auch mit höheren Zuwächsen bei den Investitionsausgaben aufwarten. Außerdem waren die Zuwächse an Allgemeinen Deckungsmitteln bei den kleineren Gemeinden höher als bei den größeren.

Das vorliegende Teilgutachten befasst sich mit der Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems und dabei insbesondere mit den Parametern zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl. Dabei sind die nachfolgenden gutachterlichen Empfehlungen jeweils inhaltlich hergeleitet und erläutert, mit vereinfachten Verfahren empirisch vorgeprüft und mit komplexen regressionsstatistischen Analysen mit Ist-Daten der Jahre 2020 bis 2022 vertieft untersucht worden. Sie stellen damit die aus finanzwissenschaftlicher Sicht sachgerechten Empfehlungen für die Weiterentwicklung des HFAG dar, die anhand konkreter statistischer Ist-Daten und empirischer Berechnungen (Regressionsanalysen) verifiziert worden sind.

Empfehlungen für die Verteilung der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden

Die Empfehlung der Gutachter lautet, die im Gutachten hergeleitete Variante C für die Verteilung der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden umzusetzen, d. h.,

- eine strukturelle Veredelung des Bevölkerungsanteils im Alter unter 6 Jahren (U6-Faktor),
- einem Zuschlag für Gemeinden mit Einwohnerzuwachsen (Weiterentwicklung des Demografiefaktors) und
- eine stärkere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen (Mittelzentren und Oberzentren), die vor allem den Mittelzentren mit umfangreichen Einzugsbereichen zugutekommen,

einzuführen.

Für den U6-Faktor ergibt sich aus der empirischen Untersuchung ein angemessener Faktor in Höhe von 4,22 je Einwohner unter 6 Jahren.

Der Zuschlag für Gemeinden mit Einwohnerzuwachsen sollte der empirischen Analyse zufolge 82,3 % der hinzugewonnenen Einwohnerzahl der vergangenen 10 Jahre umfassen. Die Anwendung des Veredlungsfaktors für das Einwohnerwachstum sollte nur auf Gemeinden beschränkt werden, die tatsächlich ein Einwohnerwachstum aufweisen. Ein Malus auf die Einwohnerschrumpfung sollte dagegen angesichts der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung entfallen.

Die bisherigen Regelungen des HFAG, die sowohl den Sonderstatusstädten als auch den Kragenkreisen Sonderregelungen zugestehen, sind aus systematischer Sicht kritisch zu sehen und sollten daher gestrichen werden (ohne, dass damit die Daseinsberechtigung des jeweiligen Sonderstatus an sich berührt würde). Durch die derzeit im HFAG geltenden Regelungen innerhalb der Säule der kreisangehörigen Gemeinden werden die übrigen kreisangehörigen Gemeinden in eine solidarische Kofinanzierung der Sonderstatusstädte gezwungen. In der Säule der Landkreise haben die Regelungen für die Kragenkreise ebenfalls Auswirkungen auf die übrigen Landkreise und die darauf aufbauenden Finanzierungswege der LWV- und Krankenhausbilanz. Statt einer Veredelung der Eigenschaft als Sonderstatusstadt sollte auf eine Veredelung der Eigenschaft als Oberzentrum umgeschwenkt werden. Oberzentren definieren sich durch ihr Verhältnis zum umliegenden Raum und damit zu den sie umgebenden kreisangehörigen Gemeinden und sind damit im Schlüsselzuweisungssystem richtig angesprochen. Sonderstatusstädte sind dagegen lediglich durch ihr Verhältnis zu einem einzelnen Kragenkreis definiert, wobei die Aufgabenteilung ihr Innenverhältnis berührt und nicht zu Lasten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden gehen sollte.

Für eine Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen (Mittelzentren und Oberzentren), die differenzierte Raumwirkungen abbildet und die verstärkt den Mittelzentren in weniger stark verdichteten Einzugsbereichen zugutekommt, ist aus der empirischen Analyse eine Sockel-Veredelung für Mittelzentren in Höhe von 8,5 % ihrer eigenen Einwohnerzahl vorzusehen. Hinzu kommt eine Veredelung der darüber hinaus reichenden mittelzentralen Verflechtungsbereiche in Höhe von 8,5 % der zusätzlich mitversorgten Einwohnerzahl im mittelzentralen Verflechtungsbereich. Für Oberzentren ist über die Berücksichtigung ihrer mittelzentralen Funktionen hinaus ein Zuschlag in Höhe von 34 % ihrer Einwohnerzahl für oberzentrale Funktionen vorzusehen.

Sollte an der bisherigen Struktur der Parameter festgehalten werden (einheitlicher Zuschlagssatz für die Mittelzentren), so wäre der Veredelungssatz für die Mittelzentren in Verbindung mit dem U6-Faktor (von heute 30 %) auf rund 20 % zu senken.

Neben zentralörtlichen Funktionen wurden Mehrbedarfe ländlicher Räume untersucht. Hierbei kam unter anderem der Siedlungsindex zum Einsatz, der siedlungsstrukturelle Unterschiede innerhalb Hessens treffend beschreiben und differenzieren kann. Ein Ergänzungsansatz für ländliche Räume ist in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden allerdings verzichtbar. Sowohl die Voruntersuchung als auch die vertiefte Analyse haben keine finanziellen Mehrbedarfe für Gemeinden in ländlichen Räumen oder mit einem hohen Siedlungsindex nachweisen können. Diese Resultate bestätigen die bisherigen Ergebnisse der ÜPKK zum Siedlungsindex für Gemeinden.

Empfehlungen für die Verteilung der Teilschlüsselmasse der Landkreise

Die Gutachterempfehlung lautet, die Varianten A oder B für die Teilschlüsselmasse der Landkreise umzusetzen. Folglich wird gutachterlich empfohlen,

- den Sozialindex als Bedarfsfaktor in das HFAG als Weiterentwicklung des derzeitigen Soziallastenansatzes aufzunehmen,
- einen Bedarfsfaktor für die Berücksichtigung der Dünnbesiedelung bzw. der Siedlungsstruktur in ländlich geprägten Landkreisen einzuführen.

Ein allgemeiner Minderungsfaktor für die Landkreise mit Sonderstatusstadt (Kragenkreise) wird dagegen - im Einklang mit der entsprechenden Streichung der Sonderregelungen für Sonderstatusstädte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden - nicht empfohlen.

Für den Sozialindex als Ergänzungsansatz ist die Indexausprägung jedes Landkreises je nach Modellvariante mit 25 % oder 35 % zu multiplizieren. Für den Ergänzungsansatz ist das Resultat mit der Einwohnerzahl jedes Landkreises zu multiplizieren.

Der Ergänzungsansatz für die Berücksichtigung der Dünnbesiedelung bzw. der Siedlungsstruktur in ländlichen Räumen kann so ausgeführt werden, dass er sich nach der Fläche der Landkreise orientiert und je angefangenen km² Landkreisfläche 5,11 Einwohner hinzurechnet. Alternativ dazu kann auch ein sich am Siedlungsindex der Landkreise orientierender Ergänzungsansatz im HFAG eingeführt werden. Der Veredlungsfaktor auf den die Ausprägung des jeweiligen Siedlungsindex (Landkreise) beträgt 41 %, für den Ergänzungsansatz ist das Resultat mit der Einwohnerzahl jedes Landkreises zu multiplizieren.

Ein Ansatz für Einwohnerrückgang (Demografieansatz) ist für die Landkreise verzichtbar, da Mehrbedarfe schrumpfender Landkreise zwar empirisch bestätigt werden konnten, allerdings derzeit kaum negative Einwohnerentwicklungen festzustellen sind und der Ansatz keine nennenswerte Differenzierung zwischen den Landkreisen herzustellen vermag.

Empfehlungen für die Verteilung der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte

In der Säule der kreisfreien Städte kann der Metropolzuschlag für Frankfurt am Main in Höhe von 10 % bestätigt werden.

Darüber hinaus können die empirischen Ergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise auf die kreisfreien Städte übertragen werden (Wachstumsansatz, U6-Ansatz, Sozialansatz), wobei die Parameter auf die kreisfreien Städte anzupassen sind. Der Ansatz für mittelzentrale Funktionen ist angesichts einer kaum vorhandenen Spreizungswirkung in der Praxis verzichtbar.

Gemäß einer rechnerischen Zerlegung der Zuschussbeträge der kreisfreien Städte in einen gemeindlichen und einen kreislichen Anteil würde sich der U6-Ansatz auf 2,34 vermindert, der Wachstumsansatz auf 45,5 % sowie der Sozialansatz auf 15,6 %.

1 ÜBERPRÜFUNG DER AUSGLEICHSMESSZAHLEN IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH

Der kommunale Finanzausgleich hat das Ziel, die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erhöhen (fiskalische Funktion), finanzielle Unterschiede zu verringern (redistributive Funktion) und dabei strukturelle Unterschiede hinreichend zu würdigen.¹ Hierbei besteht das Verfahren aus zwei grundlegenden Schritten: Erstens ist die für die Verteilung zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) zu bestimmen, die aus den Haushaltsmitteln des Landes bereitzustellen ist (Verbundgrundlagen gemäß Art. 106 Abs. 7 GG, *vertikale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Zweitens sind die Regelungen zu definieren, wie diese FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen ist (*horizontale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Dazu ist vor allem die Verteilung der sog. Schlüsselmasse von Bedeutung, die nach einem komplexen, regelgebundenen und dynamischen Verteilungsschlüssel vorgenommen wird. Die gutachterliche Untersuchung der Verteilung jener Schlüsselmasse² steht im Zentrum des Gutachtens und wird nachfolgend erläutert.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Einheiten (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) erfolgt gemäß den Regeln des HFAG mittels der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Ergänzungsansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden wird die Berechnung der Bedarfsseite näher analysiert. Der Fokus liegt hierbei auf der Ausgestaltung der Ergänzungsansätze.

1.1 ALLGEMEINE FINANZZUWEISUNGEN VERSUS BESONDERE FINANZZUWEISUNGEN

Die Zuweisungen, welche die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des HFAG erhalten, werden grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt. Damit erfüllen sie vor allem fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen. Üblicherweise werden die FAG-Zuweisungen nochmals in zweckgebundene Zuweisungen und Schlüsselzuweisungen unterteilt. Im HFAG erfolgt gemäß § 13 Abs. 1 eine Differenzierung nach Allgemeinen Finanzausweisungen, Besonderen Finanzausweisungen sowie Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, Speziellen Finanzierungen und Leistungen aus dem Landesausgleichsstock.

Die Besonderen Finanzausweisungen repräsentieren im Wesentlichen zweckgebundene Mittel bzw. Lastenausgleiche und setzen sich aus den §§ 37-44b HFAG zusammen.³ Folglich verfügt das Land damit über einen zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Für die Kommunen besteht ein Vorteil darin, dass die Finanzausweisungen nach sachlichen Kriterien verteilt werden, aber zugleich keine antragsgebundenen Verfahren damit verbunden sind. Zu den Charakteristika gehört weiterhin, dass kein Steuerkraftausgleich zur Anwendung kommt, sodass auch vergleichsweise steuerstarke Kommunen beim Vorliegen der definierten Indikatoren Zuweisungen erhalten können. Mit den Leistungen aus dem Landesausgleichsstock erhalten die Kommunen sog. Bedarfszuweisungen, die im Falle von § 58 HFAG zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen oder Härten gewährt werden. Wichtig ist hierbei, dass beide Zuweisungsarten nicht völlig ohne Verwendungsbindung gewährt werden.

¹ Vgl. Starke (2020), S. 62 f.

² Im HFAG werden drei Schlüsselmassen gebildet: für die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise sowie die kreisfreien Städte.

³ Darunter zählen etwa Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen, für die Wahrnehmung der Kinder- und Jugendhilfe, für den öffentlichen Personennahverkehr, kulturelle Angelegenheiten, z. B. Theater, und weitere.

Eine Zweck- und Weisungsfreiheit ist ausschließlich für die Allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen bzw. die sog. Schlüsselzuweisungen nach § 14 HFAG gegeben. Diese stärken die allgemeine Einnahmekraft der Kommunen und stellen eine Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen dar. Aufgrund dieser Funktionen ist die Feinsteuerung des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems klar gegenüber einer Schaffung zusätzlicher Besonderer Finanzausgleichszuweisungen vorzuziehen. So sichern die Schlüsselzuweisungen eine Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung, wobei deren Verteilung keinesfalls nach einem undifferenzierten „Gießkannenprinzip“ erfolgt. Für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Gemeinde wird die Steuerkraftmesszahl einer fiktiven Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt und die daraus hervorgehende Differenz zu einem definierten Prozentsatz ausgeglichen.⁴ Dies stellt gegenüber den Besonderen Finanzausgleichszuweisungen, welche nicht nach einem steuerkraftorientierten Schlüssel, sondern vielmehr nach anderen sachlichen Gesichtspunkten pauschal zwischen den hessischen Kommunen aufgeteilt werden, einen besonderen Vorteil dar. Hinsichtlich der Bestimmung der Ausgleichsmesszahl werden Differenzierungen zwischen den Kommunen vorgenommen (vgl. nachfolgende Abschnitte 1.2 und 1.3.2): Üblich ist eine sog. Einwohnerveredelung, welche größeren Städten und Gemeinden bzw. Städten mit herausgehobener raumordnerischer Funktion höhere fiktive Bedarfe zuweist als kleineren.⁵ Weitere Bedarfsunterschiede werden u. a. mittels flächenbezogener Indikatoren, aber auch für Kinder, Schüler, Soziallasten und andere Differenzierungsmerkmale, wie die demografische Entwicklung, in Form von Ergänzungsansätzen in den Schlüsselzuweisungssystemen anerkannt. Um die Bedarfsdifferenzierung sachgerecht vorzunehmen, sollte diese empirisch überprüft werden.⁶ Das Schlüsselzuweisungssystem verbindet damit den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft mit einer Differenzierung typisierter Bedarfe. Es ist zwar ein durchaus komplexes System mit diversen Wechselwirkungen, ist aber auch nicht komplizierter als die Auseinandersetzung mit der Fördermittellandschaft außerhalb der FAG-Masse.

Auf der Grundlage des im Schlüsselzuweisungssystem im Fokus stehenden Steuerkraft- und Finanzbedarfsausgleich ist die Schaffung neuer Ergänzungsansätze bzw. Modifizierung der bestehenden Ergänzungsansätze gegenüber zusätzlichen Besonderen Finanzausgleichszuweisungen klar vorzuziehen. Im Fokus der vorliegenden Untersuchung stehen daher die Schlüsselzuweisungen, die im Jahr 2024 rund zwei Drittel der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Hessens repräsentieren.

1.2 GRUNDMODELL DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 1 illustriert wird.⁷ Als ausgleichendes Element dient die sog. Schlüsselzuweisung, deren Begrifflichkeit davon abgeleitet ist, dass die Zuordnung nach einem einheitlichen Verteilungsschlüssel verläuft, dessen Parameter im Finanzausgleichsgesetz festgelegt sind und deren Datengrundlage jährlich aktualisiert wird. Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Hessen sowie allen übrigen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland weitgehend identischen zum Einsatz kommt⁸ und bei dem die individuelle

⁴ Zu den Einzelheiten der Kalkulation der Schlüsselzuweisungen siehe Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344-354. Für eine ausführlichere Darstellung siehe zudem Starke (2020), S. 79-97.

⁵ Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 74 f.

⁶ Gleichwohl bleibt die Möglichkeit unberührt, aus landesplanerischen Gründen von den Ergebnissen der empirischen Prüfung abzuweichen. Empirische Prüfergebnisse vermitteln zumindest ein Verständnis für die Wirkzusammenhänge und die objektiv begründbare Gewichtung der Parameter.

⁷ Dabei werden die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft nicht in allen Systemen in der gleichen Abgrenzung genutzt. Für die Gemeindeverbände wird statt der Steuerkraft in der Regel auf die Umlagekraft abgestellt.

⁸ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

Steuerkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit⁹ vergleichend gegenübergestellt werden, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Steuerkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen¹⁰ und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz¹¹) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Die einzelnen Steuerkraftzahlen werden addiert. Von dieser Summe werden sowohl die Gewerbesteuerumlage als auch die Heimatumlage der Gemeinden abgezogen, wodurch sich letztlich die sog. Steuerkraftmesszahl ergibt. Wichtig ist hierbei, dass der Unterschied zwischen *Steuerkraft* und *Finanzkraft* deutlich wird: Während die Steuerkraft die Summe aus den nivellierten Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer darstellt, ist die Finanzkraft die Summe aus der Steuerkraft *und den Schlüsselzuweisungen*¹² einer Gemeinde. Diese Systematik wird auch im weiteren Verlauf des Gutachtens angewendet.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet.¹³ Diese bilden nicht den objektiven Bedarf einer jeden Kommune zur Erfüllung ihrer individuellen Aufgaben ab, sondern dienen als standardisierte Rechengröße, um strukturelle Unterschiede zwischen den Einheiten zu würdigen, die sich in unterschiedlichen Ausstattungen mit Schlüsselzuweisungen niederschlagen sollen. Ziel der Festlegung der Ausgleichsmesszahlen ist damit nicht die Formulierung eines individuellen Anspruchs auf Finanzmittel, sondern die bewusste Definition von *Bedarfsunterschieden* zwischen den kommunalen Einheiten. Würde auf eine differenzierende Ausgleichsmesszahl verzichtet, so bestünde das Schlüsselzuweisungssystem lediglich aus einer sehr pauschalen Angleichung der kommunalen Pro-Kopf-Steuer- bzw. Umlagekraft. Zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl können unterschiedliche sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, welche Bedarfsunterschiede in einer pauschalen und generalisierten Form repräsentieren. Im Zentrum steht – sowohl in Hessen als auch in allen übrigen Ländern – die (veredelte)¹⁴ Einwohnerzahl der Kommune, der sogenannte Hauptansatz.¹⁵ Darüber hinaus kann eine unterschiedlich große Zahl an Ergänzungsansätzen¹⁶ verwendet werden, die jeweils mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen sind und in einem angemessenen Verhältnis zum Hauptansatz (Einwohnerzahl) zu gewichten sind. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den *nicht-monetären* Gesamtansatz der Kommune. Das Vorgehen ermöglicht die Zusammensetzung eines Bedarfsansatzes aus Indikatoren mit unterschiedlichen Messniveaus (z. B. Personenzahlen, Flächengrößen, Prozentwerte, Quoten). Hauptansatz und Ergänzungsansätze werden additiv verknüpft, d. h., die Ergänzungsansätze bauen systematisch auf der unveredelten Einwohnerzahl auf.¹⁷
- Der rechnerische Vergleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf, der für die konkrete Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich ist, wird mittels des sog. einheitlichen Grundbetrags hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. Ausgleichsmesszahl (in der Maßeinheit Euro) gebildet wird. Der

⁹ Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, wobei die konkreten Berechnungswege für die kommunalen Gruppen durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein können (unterschiedliche Bedarfsindikatoren, unterschiedliche Ausgleichsgrade).

¹⁰ Abzüglich der Gewerbesteuerumlage sowie der Heimatumlage.

¹¹ Zur Diskussion der Nivellierungshebesätze im HFAG siehe das parallele Gutachten aus dem Überprüfungsprozess 2024/2025.

¹² Im HFAG: Schlüsselzuweisungen A und B abzüglich Solidaritätsumlage.

¹³ Vgl. dazu auch Hesse/Starke/Bender (2023).

¹⁴ „Veredelung“ bedeutet, dass ihre Einwohnerzahl nach einem festgesetzten Schema mit differenzierten Prozentwerten multipliziert werden.

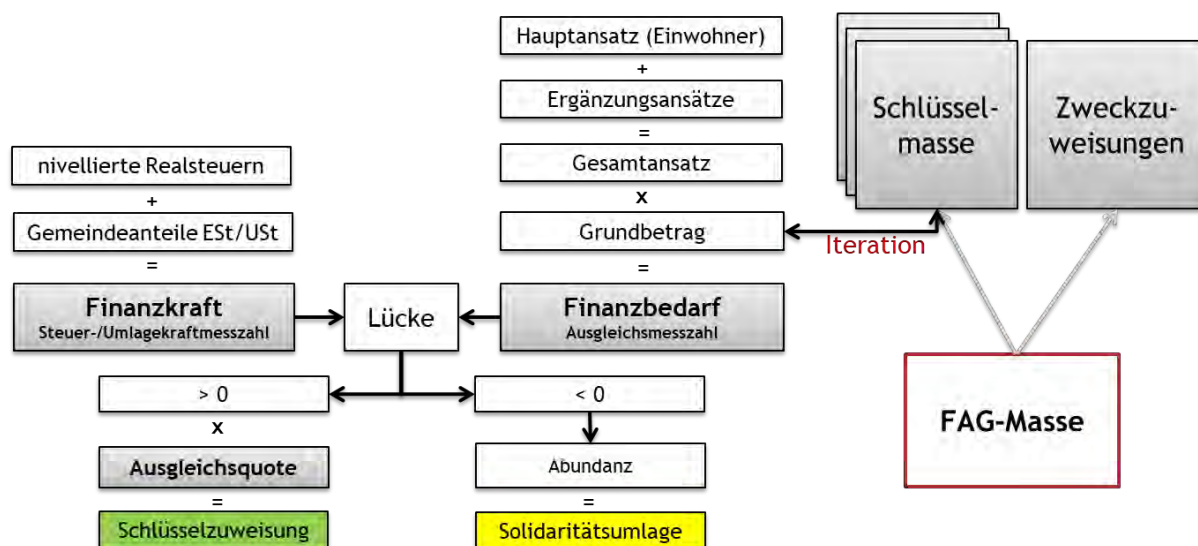
¹⁵ Zur kritischen Würdigung des Konzeptes von Hauptansatz und Hauptansatzstaffeln vgl. Starke/Hesse (2022).

¹⁶ Je nach landesgesetzlicher Regelung werden die Ansätze auch als *Nebenansätze* bezeichnet.

¹⁷ Es erfolgt keine multiplikative Verknüpfung (Ergänzungsansatz multipliziert mit bereits veredeltem Hauptansatz), da dies zu einer übermäßigen Spreizung der standardisierten Bedarfe führen würde.

Grundbetrag repräsentiert somit eine rein rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.¹⁸

Abbildung 1: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis stehen sowohl auf der Seite der Steuerkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die finanzielle „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 1).

- Sofern die individuelle Steuerkraft einer Kommune deren errechneten typisierten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als *abundant*, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen (normierten) Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden (normierten) Steuereinnahmen in ausreichendem Maß selbst finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten (z. B. in Hessen: Solidaritätsumlage für kreisangehörige Gemeinden nach § 22 HFAG, kreisfreie Städte nach § 28 HFAG sowie Landkreise nach § 34 HFAG).
- Wenn allerdings der individuelle typisierte Finanzbedarf einer Kommune höher ist als deren Steuerkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe, multipliziert mit der Ausgleichsquote, geschlossen (im HFAG: Schlüsselzuweisungen B für die kreisangehörigen Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen A folgen einem anderen Verfahren¹⁹).

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Steuerkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die *relativen Gewichte* der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach den definierten (Bedarfs-)Gewichten unter

¹⁸ Vergleiche von Grundbeträgen zwischen Ländern oder im gleichen Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind insofern irreführend, da sie stets im Zusammenspiel mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse sowie den genutzten Bedarfsindikatoren und deren Ausprägungen zu interpretieren ist. Selbst bei völlig unveränderten Bedarfsindikatoren bewirkt eine Änderung bei der Steuerkraftmesszahl eine rechnerische Anpassung des Grundbetrags und damit eine Veränderung der Ausgleichsmesszahlen.

¹⁹ Das Verfahren richtet sich an der nach dem Gesamtansatz normierten Steuerkraftmesszahl. Dieses Verfahren soll in einem späteren Teilgutachten im Rahmen der Gesamtverteilungswirkung des HFAG diskutiert werden.

den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.²⁰

Der große Vorteil dieses Vorgehens liegt in der automatischen und dynamischen Anpassung des Verteilungsergebnisses an die Entwicklung der finanziellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Wenn sich die Steuerkraft einer Gemeinde oder ein auf der Bedarfsseite berücksichtigter Indikator im Zeitverlauf ändert, geht dies automatisch in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen passt sich somit, ohne das FAG modifizieren zu müssen, auf die neue Lage an. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich – wie es in der Praxis üblich ist – die Steuerkraft und maßgebliche Bedarfsgrößen (z. B. Einwohnerzahlen) in praktisch allen Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzeitig, jedoch mit unterschiedlichen Amplituden, ändern. Die Justierung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ist daher von entscheidender Bedeutung für die Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit des gesamten Finanzausgleichssystems. Die Seite des Finanzbedarfs ist grundsätzlich weniger volatil als die Seite der Steuerkraft. Veränderungen an den Strukturparametern auf der Finanzbedarfsseite haben dagegen eher längerfristige Auswirkungen. Da sie üblicherweise langfristig wirken, sind die Parameter der Ausgleichsmesszahl einer besonders eingehenden Prüfung zu unterziehen.

1.3 ROLLE UND FUNKTION DER AUSGLEICHSMESSZAHLEN

1.3.1 UNMÖGLICHKEIT DER OBJEKTIVEN BEDARFSBESTIMMUNG

Wie bereits einführend beschrieben wurde, liegt das Ziel der Konstruktion der Ausgleichsmesszahl darin, relative Bedarfsunterschiede zwischen kommunalen Einheiten bzw. Kommunaltypen zu definieren und daran fiskalische Folgen zu knüpfen. Es geht dagegen nicht darum, einen individuellen finanziellen Anspruch zu definieren, der durch die Schlüsselzuweisungen befriedigt werden muss.

Das HFAG nutzt den Bedarfsbegriff in zweierlei Hinsicht: Zum einen bei der vertikalen Bedarfsbestimmung, die tatsächlich (Mindest-)Ansprüche der Kommunen gegenüber dem Land definiert und zum anderen den beschriebenen Bedarfsbegriff im Sinne der Ausgleichsmesszahl als Instrument einer relativen Bedarfsgewichtung.

Der Bedarfsbegriff in der ersten Abgrenzung, der der Frage nach der vertikalen Dotation der FAG-Masse im hessischen kommunalen Finanzausgleich zu Grunde liegt, wird in einem späteren Gutachten zu eben jener vertikalen Dimension des HFAG vertieft finanzwissenschaftlich diskutiert. An dieser Stelle soll zunächst nur der Hinweis genügen, dass die Ist-Auszahlungen der Kommunen am Ende einer Kaskade stehen, die Bedürfnisse, Bedarfe und Nachfrage der Kommunen nach konkreten Leistungen am Markt (Personal, Sachaufwand, Investitionen, Dienstleistungen von Dritten usw.) kanalisiert. Die Ist-Auszahlungen sind das beobachtbare Ergebnis des Versuchs der kommunalen Bedürfnisbefriedigung und Bedarfsdeckung.

Objektive kommunale Finanzbedarfe können kaum methodisch überzeugend hergeleitet werden.²¹ Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt die Nutzung relativer Bedarfe dar,²² wobei im Falle des horizontalen Finanzausgleichs eine interne Perspektive eingenommen wird, nach welcher interkommunale Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausgearbeitet und bewertet werden. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise sowie eine Fundierung auf Zahlungsdaten typisch, d. h. es werden Ist-Ausgaben oder Ist-Zuschussbeträge vergangener Haushaltsjahre untersucht, um die

²⁰ Eine Veränderung der Schlüsselmasse(n) wirkt stets über den Transmissionsweg eines erhöhten oder abgesenkten Grundbetrags, was einer Erhöhung bzw. Verringerung der Ausgleichsmesszahl gleichkommt.

²¹ Vgl. Hesse und Starke 2018.

²² Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber letztlich auch für die größten Teile der vertikalen Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

Bewertung der Ausgabenbedarfe relativ zueinander vorzunehmen.²³ Um eine belastbare Datengrundlage für Querschnitt- und Längsschnittvergleiche zu erhalten, wird für die empirische Überprüfung in der Regel auf finanzstatistische Daten (Jahresrechnungsstatistik) zurückgegriffen.

1.3.2 HAUPTANSATZ UND ERGÄNZUNGSANSÄTZE

Ein geeigneter Indikator zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollte zumindest zwei Anforderungen erfüllen:²⁴ Erstens sollte er in der Lage sein, den Finanzbedarf in möglichst eindeutigen Maßstäben zu umschreiben. Zweitens sollte er in der Art anreizkompatibel sein, als dass er die kommunalen Entscheidungsträger nicht dazu verleiten sollte, die Bemessungsgrundlage in der Aussicht auf erhöhte Zuweisungen zu verändern. Die Schlüsselzuweisungssysteme im kommunalen Finanzausgleich greifen darauf aufbauend in allen Flächenländern zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl bzw. Ausgleichsmesszahl auf die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zurück.²⁵ Dieser Ansatz basiert auf der mehrheitlich akzeptierten Annahme, dass diese die Nutzer der kommunalen Leistungen und der kommunalen Infrastruktur und somit Bedarfsverursacher sind, sodass sie auch die Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit sein sollten.²⁶ Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Diese liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.²⁷ Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune mit einem mit der Gemeindegröße anwachsenden Faktor multipliziert wird. Damit basiert die Hauptansatzstaffel auf der Vorstellung, dass urbane Leistungsangebote (zentralörtliche Funktionen) und eine wachsende Siedlungsdichte mit überproportionalen Ausgabensteigerungen einhergehen.²⁸

Die Hauptansatzstaffeln für die Veredelung der Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden sind dabei je nach Landesgesetzgebung unterschiedlich „steil“ (Abbildung 2). Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was z. B. erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft (keine Gemeinden unter 5.000 Einwohnern). Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredelfaktoren ab. So wird etwa in Sachsen angesichts der Größenstruktur im kreisangehörigen Raum, dem weitgehenden Verzicht auf Vorwegabzüge und der politischen Bedeutung der Stärkung größerer kommunaler Einheiten eine starke Veredelung bis 172 % gegenüber der kleinsten Größenklasse vorgenommen.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen eine Veredelung nach dem Konzept des sog. *Zentrale Orte-Ansatzes*.²⁹ Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen und Ballungskosten erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der Zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche pauschal auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-Ansatz die Einwohner im konkreten Verflechtungs- und Einzugsbereich eines Zentralen Orts ein.³⁰ Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: Schleswig-Holstein verfügt laut § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG dafür über eine

²³ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 117. Für weitere ausführliche Ausführungen zu dieser Thematik vgl. zudem Hesse/Starke (2018).

²⁴ Vgl. Zimmermann (2009), S. 228.

²⁵ Vgl. Lenk et al. 2019.

²⁶ Vgl. Hardt/Schmidt (1998), S. 117.

²⁷ Vgl. Meffert/Müller (2008), S. 11.

²⁸ Vgl. ausführlich Starke (2020), S. 126-132 sowie Starke/Hesse (2022), S. 75-77.

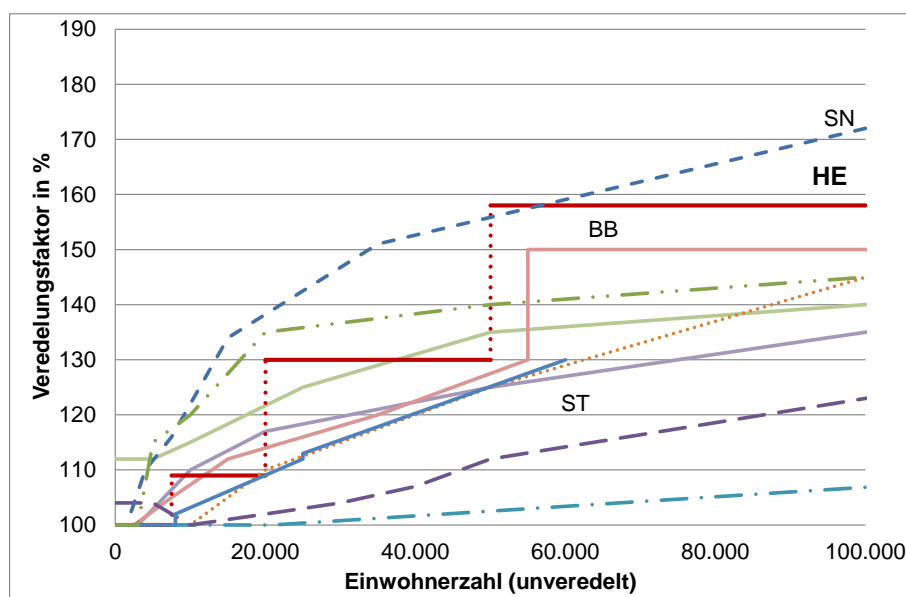
²⁹ Vgl. Starke und Hesse 2022.

³⁰ Vgl. grundsätzlich Vesper (2006), S. 80. Für einen konkreten Anwendungsfall vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 295-300.

separate Teilschlüsselmasse, während in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 17 Abs. 6 FAG M-V seit 2020 ein Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen zum Einsatz kommt.³¹

Hessen bildet mit den Regelungen des § 19 HFAG ebenfalls einen Sonderfall. Eine allgemeine Einwohnerveredelung (bzw. Einwohnerwertung) ist lediglich für die Grundzentren vorgesehen und unterscheidet nur die Grundzentren mit weniger (100 %) bzw. mehr als 7.500 EW (109 %). Eine Berechnung von Zwischenwerten mittels linearer Interpolation ist dagegen – im Gegensatz zu allen anderen Ländern mit einer solchen Veredelungssystematik – nicht vorgesehen. Darüber hinaus werden Mittelzentren (einschließlich Teilfunktion eines Oberzentrums) mit 130 % gewichtet, die Sonderstatusstädte mit 158 %. Angesichts der tatsächlichen Einwohnerzahlen ergeben sich damit Sprünge bei rund 18.000 EW (dies entspricht dem einwohnerstärksten Grundzentrum) und 53.500 EW (kleinste Sonderstatusstadt). Die Veredelung erfolgt jedoch im engeren Sinne nicht entlang der Einwohnergrenzen, sondern für die Mittelzentren und Sonderstatusstädte an funktionalen Festlegungen. Die somit beschriebenen Differenzierungen sind im § 19 HFAG ausschließlich als Komponenten des Hauptansatzes definiert. Andere Länder haben Zuschläge für Mittelzentren oder andere kommunale Teilgruppen in der Regel als Ergänzungsansätze definiert (siehe unten, Tabelle 1). Die Differenzierungswirkung und letztlich die Wirkung auf die Schlüsselzuweisungen ist jedoch funktional identisch.

Abbildung 2: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2023 (bis 100.000 EW)



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Im Kontext der Finanzausgleichsgesetzgebung ist die Hauptansatzstaffel durchaus nicht unumstritten.³² Für die Veredelung konkreter kommunaler Funktionen wird argumentiert, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass dies jeweils mit der eigenen Einwohnerzahl korrespondiert.³³ Klassische Beispiele für zentralörtliche Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, oder ein erhöhtes kulturelles Angebot. Die Überprüfung des Hauptansatzes ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Da jedoch im späteren Verlauf die räumlichen und zentralörtlichen Funktionen diskutiert werden, zu denen auch die

³¹ Für die simulierten Wirkungen des Zentrale Orte-Nebenansatzes in Mecklenburg-Vorpommern auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 300-309.

³² Vgl. Starke/Hesse (2022).

³³ Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 243; Starke (2020), S. 137-142.

Funktionen der Mittel- und Oberzentren gehören, muss kurz der Hauptansatz als Basis eingeordnet werden.

Da angesichts der skizzierten Probleme der Einwohnerveredelung die Hauptansatzstaffel ein zu grober Indikator ist, um die Forderung nach einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse hinreichend zu erfüllen, greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfsdifferenzierungen auf sog. *Neben- bzw. Ergänzungsansätze* zurück.³⁴ Diese sollen in Ergänzung zum Hauptansatz eine größere Bedarfsgerechtigkeit herstellen, indem – im Gegensatz zum Hauptansatz – auf einzelne bedarfsdifferenzierende Tatbestände abgestellt wird.³⁵ Dafür müssen die bedarfsverursachenden Faktoren, wie etwa Ausgaben für Schulträgeraufgaben, über geeignete sozio-ökonomische Indikatoren – in diesem Fall z. B. die Zahl der Kinder in bestimmten Altersgruppen – quantifiziert werden, wofür i. d. R. auf die Ergebnisse (multivariater) Regressionsanalysen abgestellt wird. Um diese Sonderbedarfe in der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigen zu können, muss anschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen, um sie über den Gesamtansatz in die Berechnung der Ausgleichsmesszahl einfließen zu lassen.

Auch die Nutzung von Nebenansätzen ist in der Theorie nicht unumstritten. Als Nachteil werden die fehlende Zweckbindung und damit die reduzierte Steuerbarkeit durch die Landespolitik gesehen, die jedoch bei Nebenansätzen gegenüber distributiven Erwägungen bewusst in den Hintergrund tritt.³⁶ Die steuer- bzw. finanzkraftabhängige Berücksichtigung von Sonderbedarfen bringt es zudem mit sich, dass es zu einer horizontalen Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden kommt. Eine abundante Gemeinde, in der ein bestimmter Sonderbedarf vorliegt, muss in der Lage sein, diesen Sonderbedarf selbst zu tragen, während weniger steuerstarken Gemeinden mit dem gleichen Sonderbedarf Zuweisungen erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier stark ausgeprägt. Dem gegenüber akzeptieren Zweckzuweisungen ohne Steuerkraftausgleich einen höheren Grad an Ungleichheit auf der Einnahmenseite der Kommunen, der durch Steuereinnahmen induziert wird.

Sollen Sonderbedarfe im Rahmen von Nebenansätzen berücksichtigt werden, ist es *erstens* erforderlich, dass der entsprechende Bedarf noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes findet.³⁷ Folglich müssen unabwendbare und größenklassenunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden, da anderenfalls die Gefahr einer Ausbeutung der Schlüsselmasse besteht.³⁸ Dies impliziert, dass geeignete, objektive, ausgabenbezogene Indikatoren für den entsprechenden Aufgabenbereich zur Verfügung stehen.

Zweitens ist es entscheidend, dass möglichst wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe ihre Berücksichtigung finden, die in der Lage sind, zusätzliche Informationen über relevante spezifische Belastungen in das System einzubauen.³⁹ So sollte z. B. ein spezieller Schullastenansatz, der selbst zentralörtliche Funktionen betont, nicht mit einem zusätzlichen Ansatz für Zentrale Orte zusammengebracht werden. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt darüber hinaus auch die gegensätzliche Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Ergänzungsansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs“ zwischen verschiedenen Gemeinden.⁴⁰ Wichtig ist dabei, dass jeder zusätzliche Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem mit Umschichtungen finanzieller Mittel *innerhalb* des kommunalen Sektors verbunden ist. Im Falle der Neu-Einführung von Nebenansätzen bei einer gleichbleibenden Schlüsselmasse erhalten demnach bestimmte Gemeinden mehr und wiederum andere Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen.⁴¹

³⁴ Vgl. Lenk/Birke (1998b), S. 221; Lenk/Rudolph (2003), S. 18; Vesper (2006), S. 83.

³⁵ Vgl. Münstermann (1975), S. 206; Eichler (2000), S. 58 f.

³⁶ Vgl. Wahl (1992), S. 125; Scherf (2003), S. 23.

³⁷ Vgl. Vesper (2000), S. 37 f.

³⁸ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72.

³⁹ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

⁴⁰ Vgl. Scherf (2003), S. 17.

⁴¹ Es handelt sich bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen in der Regel um eine Verteilung in einem geschlossenen System und damit ein Nullsummenspiel. Vgl. Schwarting (2010), S. 134.

Drittens sollten die Sonderbedarfe, die zusätzlichen Nebenansätzen zu Grunde liegen, möglichst viele Gemeinden betreffen und für diese finanziell bedeutsam sein.⁴² Dementsprechend sollten die durch Nebenansätze zu berücksichtigenden Ausgabenbestände eine spürbare Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen, um eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen oder unwirksamen Einzelansätzen zu verhindern und somit die Transparenz des Systems nicht zu gefährden.⁴³

Insgesamt tragen Neben- bzw. Ergänzungsansätze dazu bei, den kommunalen Ausgabenbedarf besser abzubilden als der bestehende Hauptansatz.⁴⁴ Letzterer ist immer noch weit verbreitet, allerdings können geeignete Nebenansätze seine Dominanz durchaus verringern und gleichzeitig einen Informationszuwachs mit sich bringen.⁴⁵ Gleichzeitig sollten diese allerdings nicht die Wirksamkeit des Hauptansatzes zu stark einschränken, da andernfalls dessen Vorteile verloren gehen können.

In den Flächenländern werden Nebenansätze in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt (Tabelle 1). Verbreitet sind Ansätze für Schüler bzw. (Klein-)Kinder und für Soziallasten. Einige Länder nutzen Ansätze für Zentrale Orte (im HFAG wirkungsgleich als Teil des Hauptansatzes) oder für Fläche. Die Systeme des Saarlandes, Bayerns und Rheinland-Pfalz' sind sehr stark durch Nebenansätze geprägt, während vor allem die ostdeutschen Länder dieses Instrument sparsam einsetzen. Es zeigt sich, dass der Steuerungsbedarf je nach konkreten Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfällt. Für Hessen wurde die Berücksichtigung der Veredelung für Mittelzentren zwar bereits dem Hauptansatz zugeordnet. In der Übersicht ist dennoch ein Nebenansatz für Zentrale Orte vermerkt, da er identisch wirkt.

Tabelle 1: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2024

Nebenansatz	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
(Klein-)Kinder		xo				xo	xo	x		x	x	x	x
Schüler/Schülerbeförderung		o		o ^a	xo	xo				x	xo	x	
Studenten	x												
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x ^c		x					
Demografie			xo							x			
Sozialhilfe/Soziallasten		xo	o ^a	o ^a	x	o ^a	o	o		o ^a		o ^a	o ^a
Zentrale Orte			x			x ^c	x ^b	x		x		x	
Fläche					x				o				
Straßen				o ^a		xo		x					
Grubengemeinden								x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche / Ländlicher Raum		x	x										
Kleine Gemeinden			x										

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

- a) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt.
- b) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein werden in einer separaten Teilschlüsselmasse gewährt.
- c) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte und Stationierungsgemeinden in Rheinland-Pfalz werden separat ausgereicht.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Für Ergänzungsansätze werden in der Regel sachliche Indikatoren genutzt und jeder einzelnen Gemeinde die entsprechende Ausprägung zugeordnet. Die finanziellen Verteilungseffekte ergeben sich an der inhomogenen Verteilung der Indikatoren zwischen den kommunalen Einheiten. Sachlich richtig ist dabei eine Veredelung *aller* Gemeinden, bei denen der Bedarfstatbestand zutrifft, um eine

⁴² Vgl. Vesper (2006), S. 83.

⁴³ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 92.

⁴⁴ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 73.

⁴⁵ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

angemessene Varianz der in der gesamten Breite der möglichen Indikatorausprägungen zu erreichen. Überdurchschnittliche Ausprägungen verbinden sich dabei mit erhöhten relativen Finanzbedarfen und mehr Schlüsselzuweisungen (*ceteris paribus*). Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Ausprägungen erhalten effektiv einen spiegelbildlichen Malus. Der Neutralpunkt liegt bei der durchschnittlichen Ausprägung des Indikators. Einige Länder veredeln dagegen per se nur überdurchschnittliche Werte. Dies ist jedoch aus zwei Gründen problematisch: Erstens fehlt es an einer ausreichenden Gesamtvarianz der Ausprägungen, die dem Nebenansatz zur fiskalischen Wirkung verhilft. Zweitens findet bei unterdurchschnittlichen Ausprägungen keine weitere Differenzierung der Ausgleichsmesszahlen „nach unten“ statt, obwohl diese ebenfalls eine inhaltliche Aussagekraft und nachvollziehbare fiskalische Folgen hat. Empirische Überprüfungsmethoden nehmen ohnehin in der Regel die gesamte Bandbreite der Ausprägungen in den Fokus (so, wie auch die Bildung von Durchschnitten auf der gesamten Breite der Ausprägungen beruht), sodass auch der Veredelungsansatz die gesamte Bandbreite (unterhalb und oberhalb des Durchschnitts) adressieren muss.

Die im Schlüsselzuweisungssystem gewählten Ergänzungsansätze werden additiv zueinander und im Bezug zum Hauptansatz berechnet. D. h., die sachlichen Maßzahlen und ihre jeweils dazugehörigen Gewichtungsfaktoren werden zum Hauptansatz addiert (siehe Abschnitt 1.1). D. h., wenn bereits im Hauptansatz eine Einwohnerveredelung vorgenommen wird, werden die Ergänzungsansätze nicht zusätzlich mit dem Hauptansatzfaktor multipliziert, sondern die Summe aus dem Hauptansatz und allen Ergänzungsansätzen bildet den Gesamtansatz.⁴⁶ Innerhalb dieses Gesamtansatzes sind die Ergänzungsansätze so zu gewichten, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zueinander sowie in einem angemessenen Verhältnis zum Hauptansatz stehen (im Einzelnen siehe der spätere Abschnitt 4.1). Die empirische Prüfungsmethode mit sog. multivariaten Regressionsmodellen sichert diese Gewichtung und die Möglichkeit, die einzelnen Ansätze tatsächlich additiv zu verknüpfen. Der Gesamtansatz wird schließlich im iterativen Verfahren (in Hessen für die Gemeinden z. B. nach § 18 Abs. 3 HFAG) so angepasst, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird. Somit wird eine weitere praktische Grenze für die Wirkmächtigkeit einzelner bedarfsdifferenzierender Faktoren gesetzt und eine „Übergewichtung“ vermieden.

Trotz einer sorgfältigen Auswahl von Haupt- und Nebenansätzen und einer empirischen Überprüfung muss im Bewusstsein bleiben, dass es sich um pauschalisierte Näherungen des kommunalen Finanzbedarfs handelt, die für eine Gewichtung der Kommunen untereinander genutzt werden sollen (relative Bedarfsmessung). Die gewonnene Ausgleichsmesszahl jeder kommunalen Einheit kann weder die konkrete Aufgabenerfüllung noch Sondereffekte einer einzelnen Gemeinde abbilden. Dies ist nicht Aufgabe des Schlüsselzuweisungen. Je sorgfältiger die empirische Analyse stattfindet und je weniger demgegenüber reine Werturteile die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems prägen, desto höher ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass eine gute Passfähigkeit zwischen der Modellwelt der Schlüsselzuweisungen und der tatsächlichen Haushaltsslage der Kommunen besteht.

Der Hauptansatz im HFAG ergibt sich im Wesentlichen aus der vertikalen Überprüfungslogik. Daher ist an dieser Stelle keine eigenständige (empirische) Überprüfung vorgesehen. Gleichwohl wird der Hauptansatz in einigen empirischen Modellen mit modelliert, um eine sachgerechte Gewichtung zwischen dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen zu erreichen. In Tabelle 2 sind die Haupt- und Ergänzungsansätze im HFAG für die drei Säulen zusammengefasst.

- Neben dem Hauptansatz mit Sonderregelungen für die größeren Grundzentren, die Mittelzentren und die Sonderstatusstädte kommt in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden ein Demografieansatz zur Anwendung, der Einwohnerrückgänge adressiert. Gemeinden, die gemäß der Landesentwicklungsplanung dem *ländlichen Raum* zugeordnet sind, erhalten einen pauschalen Zuschlag in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl. Hinzu kommen gemäß der Übergangsregelung in § 64 HFAG Ergänzungsansätze für kleine und große Grundzentren. Erstere erhalten einen Zuschlag i. H. v. 3 % ihrer Einwohnerzahl, sofern sie

⁴⁶ Dies wird später für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden nochmals in einem Schaubild angezeigt. Vgl. dazu Abbildung 43 in Abschnitt 4.3.1.

weniger als 7.500 Einwohner verzeichnen. Letztere bekommen einen Zuschlag i. H. v. 2 % ihrer Einwohnerzahl, wenn sie über mindestens 15.000 Einwohner verfügen.

- In der Säule der kreisfreien Städte erhält lediglich die Stadt Frankfurt am Main einen sog. Metropolenzuschlag in Höhe von 10 %. Hinzu kommt der Soziallastenansatz, der sich auf die Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II stützt. Der Demografieansatz gilt zwar formal auch für die kreisfreien Städte, er ist jedoch ohne praktische Bedeutung, da aktuell alle kreisfreien Städte ein Einwohnerwachstum aufweisen.
- In der Säule der Landkreise ist ein Malus für die Kragenkreise vorgesehen. Dort werden die Einwohnerzahlen der zugehörigen Sonderstatusstädte lediglich zu 75 % in die Berechnung der Ausgleichsmesszahl einbezogen. Der Demografieansatz (für die Einwohnerentwicklung im gesamten Landkreis) sowie der Zuschlag für Gemeinden im ländlichen Raum (nur für die dort zugeordneten Gemeinden) kommen analog zur Säule der kreisangehörigen Gemeinden zur Anwendung. In der Landkreis-Säule wird zudem der Soziallastenansatz (SGB II) zur Bedarfsdifferenzierung angesetzt.

Tabelle 2: Haupt- und Ergänzungsansätze im HFAG, Stand 2024

Haupt- und Ergänzungsansätze	kreisangeh. Gemeinden §§ 17-22 HFAG	kreisfreie Städte §§ 23-28 HFAG	Landkreise §§ 29-34 HFAG
Hauptansatz	Einwohnerzahl: GZ < 7.500 EW: 100 % GZ > 7.500 EW: 109 % MZ (mit und ohne TF OZ): 130 % SoSS: 158 %	Einwohnerzahl Metropolzuschlag für Frankfurt am Main (110 % der EW-Zahl)	Einwohnerzahl 75 % der Einwohnerzahl aus Sonderstatusstädten
Demografieansatz	wenn EW-Zahl um mehr als 5 % ggü. EW-Zahl vor 10 Jahren sinkt		
Ergänzungsansatz für den Ländlichen Raum	Zuschlag von 3 % der EW-Zahl		Zuschlag von 3 % der EW- Zahl von kreisangehörigen Gemeinden im ländlichen Raum
Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden	Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden (5 % der EW-Zahl, wenn 6.750 < EW-Zahl < 7.500)		
Soziallastenansatz		sofern Anzahl der mietstufengewichteten SGB II Bedarfsgemeinschaften um mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegt	

Quelle: Eigene Darstellung, HFAG 2024.

2 FINANZLAGE NACH KOMMUNALEN TYPEN UND STRUKTURELLEN KRITERIEN

Die finanzielle Lage der hessischen Kommunen wird begleitend zum Evaluationsprozess im Gemeindefinanzbericht, den das HMdF erstellt, dokumentiert.⁴⁷ An dieser Stelle werden einige vertiefte Analysen durchgeführt, um Teilgruppen der kommunalen Ebene zu betrachten, die in der späteren Befassung mit den Fragestellungen der horizontalen Bedarfsermittlung und -differenzierung eine Rolle spielen. Hierzu wird eine Unterscheidung nach den Landkreisen, kreisfreien Städten, Sonderstatusstädten (SoSS) sowie den kreisangehörigen Gemeinden (ohne SoSS) vorgenommen. Außerdem werden zur Information die Ergebnisse für den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) angegeben.

2.1 FINANZIERUNGSSALDO

Die Betrachtung startet mit den liquiditätsbezogenen Finanzierungssalden. Diese vermitteln einen Eindruck darüber, ob für die Aufgabenerfüllung im laufenden und investiven Bereich (anders ausgedrückt: Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit)⁴⁸ in den jeweiligen Jahren zusätzliche liquide Mittel (Kredite oder Auflösung vorhandener Rücklagen) bereitgestellt werden mussten, was durch einen negativen Finanzierungssaldo ausgedrückt würde. Ist der Saldo dagegen positiv, erlaubt die Aufgabenerfüllung die Tilgung vorhandener Kredite oder die Bildung liquider Rücklagen.

In der Abbildung 3 ist zunächst der Finanzierungssaldo nach Kommunaltypen angegeben.⁴⁹ Um angesichts der besonderen Ausprägungen für die SoSS in den Jahren 2021-2023 eine bessere Übersichtlichkeit zu erreichen, wurde im unteren Bereich der Grafik die Achsendarstellung auf den Bereich [-200 ... 200] eingegrenzt. Aus den Darstellungen geht hervor, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2022 liquide Überschüsse erzielten. Erst im Jahr 2023 drehte der Finanzierungssaldo im Durchschnitt über alle Kommunen auf -107 Euro/EW ins Negative. Erkennbar sind insbesondere Effekte der Sonderstatusstädte, die sich praktisch vollständig auf die Entwicklungen in der Stadt Marburg zurückführen lassen.⁵⁰ Darüber hinaus ist zu erkennen, dass die Finanzierungssalden in den SoSS deutlich unregelmäßiger verliefen als in den übrigen Kommunaltypen. Für die kreisangehörigen Gemeinden (ohne die SoSS) ist zwischen 2016 und 2022 ein deutlich positiver Saldo zu konstatieren, für die Landkreise immerhin für die Jahre 2017 bis 2020. Die kreisfreien Städte verzeichneten jedoch nur in den Jahren 2014-2016 liquide Überschüsse, seitdem lagen die Salden regelmäßig im Negativbereich. Der LWV weist angesichts seines engen Aufgabenzuschnitts und der Umlagefinanzierung seiner Fehlbedarfe nur geringe Schwankungen um die Nulllinie auf.

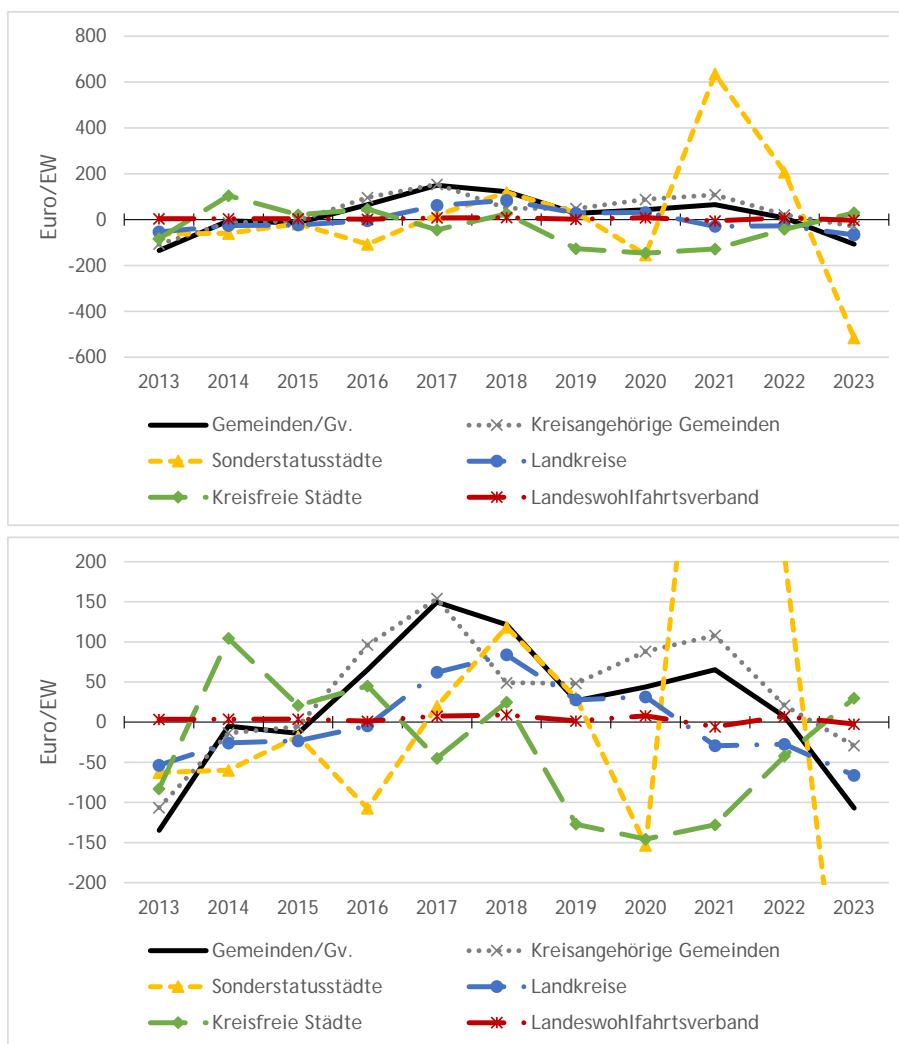
⁴⁷ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2024.

⁴⁸ Die Begriffe der laufenden Rechnung und Verwaltungstätigkeit werden in diesem Gutachten synonym verwendet.

⁴⁹ Wenngleich die Kommunen doppisch planen und haushalten, basiert die amtliche Statistik nach wie vor ausschließlich auf Zahlungsdaten. Diese basieren zwar auf doppischen Konten (statt kameralen Gruppierungen), sie lassen jedoch keine Rückschlüsse im Sinne des Ressourcenverbrauchs (Aufwendungen und Erträge) zu. Zu dieser Problematik siehe Lenk et al. 2023, S. 25.

⁵⁰ Dort waren erhebliche Zugewinne bei der Gewerbesteuer im Zuge der Ansiedlung des Unternehmens BioNTech zu verzeichnen. Diese erreichten in den Jahren 2021 und 2022 vorläufige Höchststände und gingen 2023 wieder auf ein geringeres (aber immer noch weit überdurchschnittliches) Niveau zurück. In den Jahren 2021 und 2022 lagen daher die Finanzierungssalden der Stadt Marburg bei rund +4.700 Euro/EW bzw. +2.350 Euro/EW, worauf im Jahr 2023 ein Rückgang auf -1.650 Euro/EW folgte.

Abbildung 3: Finanzierungssaldo nach Kommunaltypen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Im Zusammenhang mit den relevanten und zu überprüfenden Parametern des horizontalen HFAG ist für den kreisangehörigen Raum (ohne kreisfreie Städte⁵¹) insbesondere eine Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen, nach raumordnerischen Gesichtspunkten sowie nach demografischen Merkmalen naheliegend. Entlang dieser genannten Maßstäbe werden in der nachfolgenden Abbildung 4 die Resultate differenziert. Bezogen auf die Einwohnergrößenklassen (hier ohne kreisfreie Städte und SoSS)⁵² ist erkennbar, dass sich das Grundmuster - durchgehend positive Finanzierungssalden zwischen 2016 und 2022 und starker Rückgang 2023 - im Wesentlichen in allen Abgrenzungen gleicht. Bei den kleineren Gemeinden waren jedoch die Überschüsse etwas weniger stark ausgeprägt und auch das liquide Defizit 2023 war etwas ausgeprägter. Bei den Städten über 20.000 Einwohnern waren dagegen größere Unregelmäßigkeiten zu beobachten. Bezogen auf die Durchschnittswerte des

⁵¹ Die kreisfreien Städte werden in der Systematik des HFAG bezüglich ihrer Schlüsselzuweisungen in einer separaten Säule behandelt, weshalb direkte Vergleiche mit den kreisangehörigen Gemeinden nach strukturellen Merkmalen hier nicht sachdienlich sind.

⁵² Die Sonderstatusstädte sind hier ausgenommen, da sie separat nachgewiesen sind und zudem aufgrund der oben dargestellten Sonderlagen in 2021-2023 die Werte für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden verzerren würden.

kürzeren Zeitraums 2020-2022⁵³ sowie des längeren Zeitraums 2016-2023⁵⁴ waren die Finanzierungsüberschüsse der kleineren Gemeinden geringer ausgeprägt als diejenigen der größeren Gemeinden (Tabelle 3).

Differenziert nach zentralörtlichen Funktionen (Grund-, Mittel- und Oberzentren) sind die Muster ebenfalls ähnlich, wobei für die Oberzentren wesentlich schlechtere Finanzierungssalden zu messen waren, deren Durchschnitt sogar negativ ausfällt (Tabelle 3). Differenziert nach dem ländlichen und dem Verdichtungsraum⁵⁵ ist bemerkenswert, dass die ländlichen Räume in fast allen Einzeljahren sowie bezogen auf die Mittelwerte bessere Ergebnisse erzielt haben als die Gemeinden im Verdichtungsraum. Dies könnte bei der Bewertung von Mehrbedarfen ländlicher Räume eine Rolle spielen.

Bezogen auf die demografische Situation (längerfristige Einwohnerentwicklung im 10-Jahres-Zeitraum zwischen 2015 und 2022) sind ebenfalls die genannten Schwankungen im Zeitablauf festzustellen.⁵⁶ Im Durchschnitt der jüngeren Vergangenheit (2020-2022) wiesen die Gemeinden mit Bevölkerungsrückgängen höhere Finanzierungssalden auf als die übrigen Gruppen. Im längerfristigen Durchschnitt (2016-2023) sind es jedoch die besonders stark schrumpfenden Gemeinden (weniger als -2,5 %), die schlechtere Finanzierungssalden aufweisen. Ansatzpunkte der weiteren Untersuchung sind daher die finanziellen Folgen sowohl des Bevölkerungsrückgangs als auch des stärkeren Bevölkerungswachstums. Dabei ist jedoch zu beachten, dass alle Gruppen im Durchschnitt der betrachteten Zeiträume positive Finanzierungssalden erreichten. Weder ein besonders starkes Einwohnerwachstum noch ein besonders starker Einwohnerrückgang scheinen sich demnach unmittelbar in eine defizitäre Haushaltssituation zu übersetzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle kommunalen Gruppen in den vergangenen Jahren im Durchschnitt liquide Überschüsse erreicht haben. Die negativen Finanzierungssalden des Jahres 2023 bilden in diesem Kontext Ausnahmejahre ab.

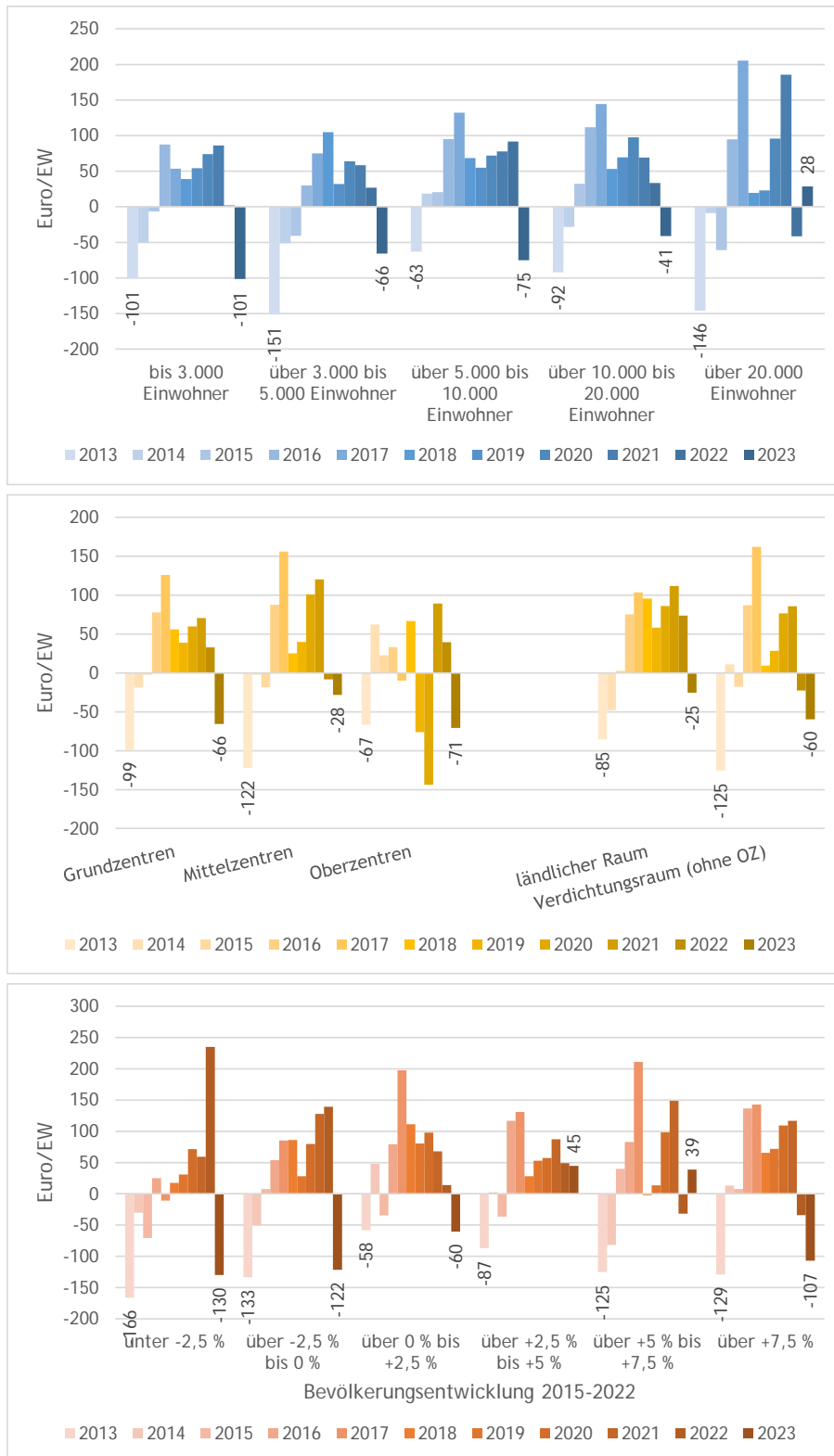
⁵³ Dieser Dreijahreszeitraum wird später für die empirischen Berechnungen genutzt.

⁵⁴ Dieser Zeitraum umfasst die Spanne seit der letzten FAG-Reform mit Geltung ab 2016 bis zum aktuellen Datenrand.

⁵⁵ Hier ohne die Oberzentren, die per Definition dem Verdichtungsraum angehören und die bereits separat ausgewiesen sind. Die hier genutzte Eingrenzung des Verdichtungsraums umfasst damit die Grund- und Mittelzentren.

⁵⁶ Die Gemeinden wurden entsprechend ihrer Einwohnerentwicklung im Referenzzeitraum 2013-2022 einer Gruppe zugeordnet und dann die Jahreswerte auf der Basis dieser Gruppeneinteilung berechnet.

Abbildung 4: Finanzierungssalden nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 3: Durchschnittliche Finanzierungssalden nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen

Kategorie	Mittelwert 2020-2022	Mittelwert 2016-2023
	Euro/EW	
Gemeinden und Gemeindeverbände Hessens insgesamt	39	47
Kommunaltypen		
Kreisangehörige Gemeinden	72	67
Sonderstatusstädte	230	29
Landkreise	-8	10
Kreisfreie Städte	-105	-48
Landeswohlfahrtsverband	3	3
Kreisangehörige Gemeinden ohne SoSS		
bis 3.000 Einwohner	55	37
über 3.000 bis 5.000 Einwohner	50	41
über 5.000 bis 10.000 Einwohner	80	65
über 10.000 bis 20.000 Einwohner	66	67
über 20.000 Einwohner	79	76
Zentrale Orte-Status / Ländlicher Raum und Verdichtungsraum		
Grundzentren	54	50
Mittelzentren	71	62
Oberzentren	-5	-9
ländlicher Raum	90	72
Verdichtungsraum (ohne OZ)	46	46
Bevölkerungsentwicklung 2015-2022		
unter -2,5 %	122	37
über -2,5 % bis 0 %	116	60
über 0 % bis +2,5 %	60	74
über +2,5 % bis +5 %	64	71
über +5 % bis +7,5 %	71	70
über +7,5 %	63	63

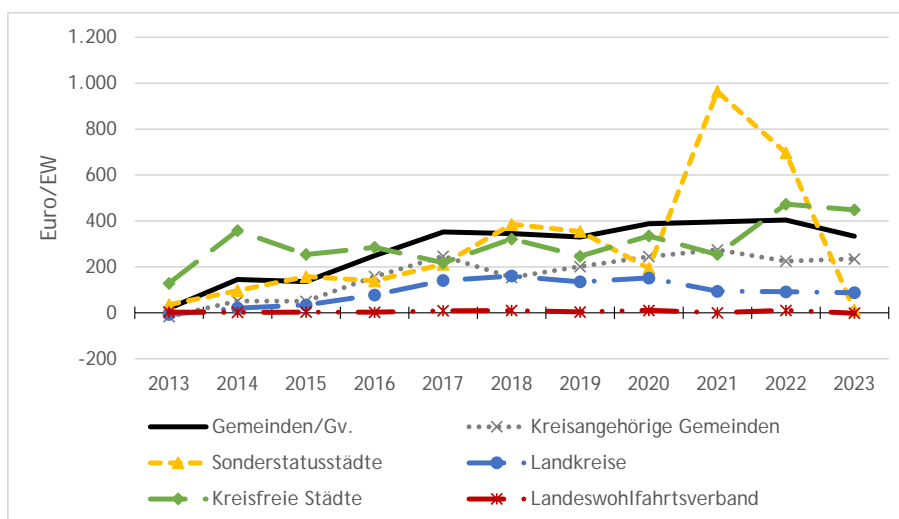
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

2.2 SALDO DER VERWALTUNGSTÄTIGKEIT

Zur Einordnung der Ergebnisse lässt sich der Saldo in Teilsalden für die Verwaltungstätigkeit und die Investitionstätigkeit zerlegen. Defizitäre Salden der Verwaltungstätigkeit weisen eher auf finanzielle Schief lagen in den Kommunen hin als negative Investitionssalden, da in einem solchen Falle bereits die laufende Aufgabenerfüllung nur durch die Auflösung liquider Reserven oder eine Aufnahme von (Kassen-)Krediten möglich ist.⁵⁷

Für die hessischen Kommunen sind durchgängig positive Salden der Verwaltungstätigkeit festzustellen (Abbildung 5). In den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten waren die Salden durchgehend positiv und wiesen zudem einen positiven Trend auf. Es hat sich demnach der Realwert der Überschüsse erhöht. In der Gruppe der Sonderstatusstädte führen die Sondereffekte in Marburg für die hohen laufenden Überschüsse in den Jahren 2021 und 2022. Auch in 2023 blieb der Saldo weiterhin positiv. Für die Gruppe der Landkreise zeigt sich ein spürbarer Rückgang im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr 2020. Danach blieben sie auf fast unverändertem Niveau. Die Effekte der Corona-Pandemie zeigten ihre Spuren offenbar in besonderem Maße bei den Landkreisen, aber auch die Salden der Verwaltungstätigkeit in den kreisangehörigen Gemeinden verliefen ab 2022 gedämpfter.

Abbildung 5: Saldo der Verwaltungstätigkeit nach Kommunaltypen



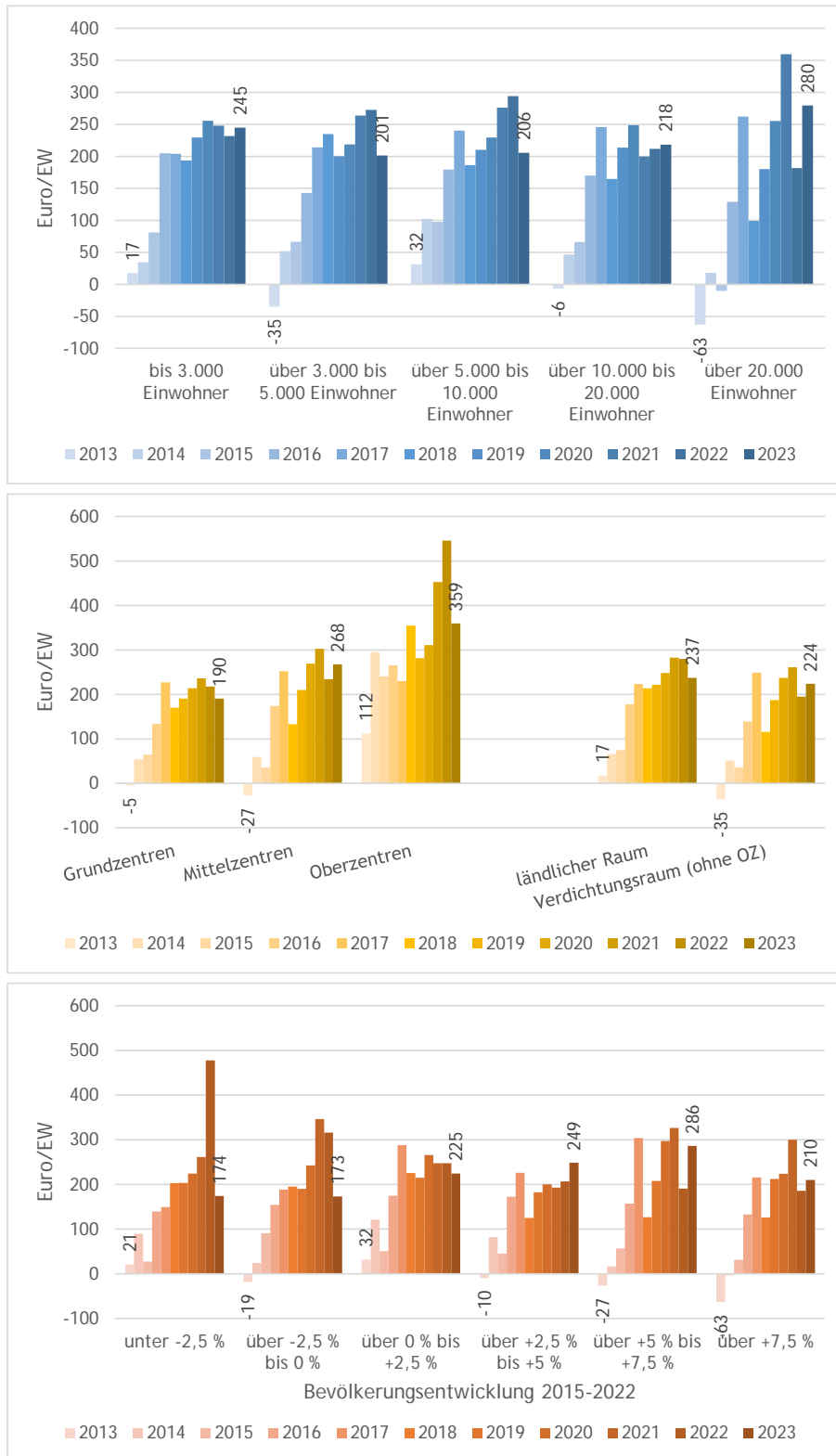
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Bezogen auf die Einwohnergrößenklassen sind kaum nennenswerte Unterschiede in den Niveaus und Entwicklungspfaden zu erkennen. Bemerkenswert ist, dass auch kleinere Gemeinden sehr stabile und hohe laufende Überschüsse generieren konnten. Die jährlichen Schwankungen zeigen ähnliche Muster, die positiven Trends schlagen sich ebenfalls mehr oder weniger gleich stark in allen Größenklassen nieder. Mit Blick auf die Kategorisierung nach zentralörtlichen Funktionen fällt auf, dass die Mittelzentren im Durchschnitt etwas höhere Überschüsse der Verwaltungstätigkeit aufwiesen, während diejenigen der Oberzentren nochmals höher ausfielen. Dies hat, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird, mit den umfangreicheren Investitionsbudgets der größeren Städte zu tun. Bemerkenswert sind die etwas höheren Salden der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden im ländlichen Raum gegenüber denen im Verdichtungsraum. Die ländlichen Räume sind - wie schon der Blick auf die Finanzierungssalden gezeigt hat - nicht offensichtlich schwächer aufgestellt als die Verdichtungsräume. Ähnliches gilt für die Differenzierung nach dem demografischen Status. Die

⁵⁷ Die Deckung laufender Defizite aus anderen Quellen, z. B. Vermögensveräußerungen aus dem Anlagevermögen oder Beteiligungsverkäufe, ist dagegen eher selten.

Gemeinden mit starkem Wachstum weisen zwar etwas geringere laufende Salden auf, größere strukturelle Unterschiede oder ein Auseinanderdriften der Verhältnisse sind dagegen nicht zu beobachten gewesen.

Abbildung 6: Saldo der Verwaltungstätigkeit nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 4: Durchschnittliche Salden der Verwaltungstätigkeit nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen

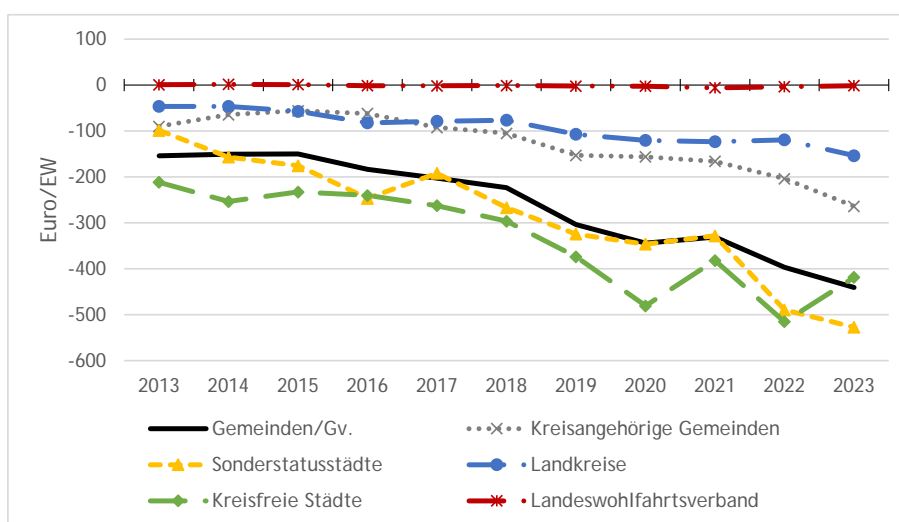
Kategorie	Mittelwert 2020-2022	Mittelwert 2016-2023
	Euro/EW	
Gemeinden und Gemeindeverbände Hessens insgesamt	396	350
<i>Kommunaltypen</i>		
Kreisangehörige Gemeinden	248	217
Sonderstatusstädte	619	370
Landkreise	112	117
Kreisfreie Städte	355	323
Landeswohlfahrtsverband	7	6
<i>Kreisangehörige Gemeinden ohne SoSS</i>		
bis 3.000 Einwohner	245	226
über 3.000 bis 5.000 Einwohner	252	219
über 5.000 bis 10.000 Einwohner	267	228
über 10.000 bis 20.000 Einwohner	220	209
über 20.000 Einwohner	265	218
<i>Zentrale Orte-Status / Ländlicher Raum und Verdichtungsraum</i>		
Grundzentren	223	197
Mittelzentren	269	230
Oberzentren	437	350
ländlicher Raum	270	236
Verdichtungsraum (ohne OZ)	231	201
<i>Bevölkerungsentwicklung 2015-2022</i>		
unter -2,5 %	321	229
über -2,5 % bis 0 %	302	226
über 0 % bis +2,5 %	253	236
über +2,5 % bis +5 %	200	194
über +5 % bis +7,5 %	271	237
über +7,5 %	236	201

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

2.3 SALDO DER INVESTITIONSRECHNUNG UND INVESTITIONEN

Der Saldo der Investitionsrechnung (bzw. der Kapitalrechnung) ist die zweite hoch aggregierte Maßzahl, die wertvolle Erkenntnisse zur kommunalen Finanzlage liefern kann. Dieser ist naturgemäß negativ, da die Investitionsauszahlungen (Sachinvestitionen, Investitionszuschüsse an den Privatsektor) in aller Regel über den Investitionseinzahlungen liegen (sollten). In diesem Fall werden Investitionen zumindest teilweise aus Überschüssen der Verwaltungstätigkeit, vor allem aus Allgemeinen Deckungsmitteln, finanziert.⁵⁸ Wenn der Saldo sich, wie in Abbildung 7 für die hessischen Kommunen gezeigt, tendenziell immer stärker negativ ausprägt, steht dies für umfangreichere Investitionsausgaben, die aus eigenen Deckungsmitteln (oder einer Kreditaufnahme) finanziert werden. Dies ist für alle kommunalen Teilgruppen zu beobachten, wobei die Entwicklung in den Landkreisen etwas gedämpft verlief.⁵⁹

Abbildung 7: Saldo der Investitionstätigkeit nach Kommunaltypen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Da die Interpretation eines negativen Saldos wenig intuitiv ist und sich zudem der Saldo weitgehend mit den Investitionsauszahlungen deckt, wird im Folgenden ein vertiefter Blick auf den Status und die Entwicklung der Investitionstätigkeit in den hessischen Kommunen gelegt. Die differenzierten Salden für den Saldo der Investitionstätigkeit sind im Anhang dokumentiert (Abbildung 55 und Tabelle 23).

Die Investitionsauszahlungen⁶⁰ verliefen - auf durchaus unterschiedlichen Niveaus - im Zeitablauf in den Teilräumen fast durchgängig positiv (Abbildung 8). Lediglich für die kreisfreien Städte ist eine Stagnation nach kräftigen Zuwächsen in den Jahren 2018-2020 zu beobachten gewesen. Im kreisangehörigen Raum waren die Zuwächse dagegen in allen Teilgruppen hoch, vor allem bei den Sonderstatusstädten,⁶¹ aber fast gleichermaßen bei den kreisangehörigen Gemeinden und sogar den Landkreisen. Im kreisangehörigen Raum stiegen die Investitionen seit 2016 damit sogar noch deutlich stärker als in den kreisfreien Städten.

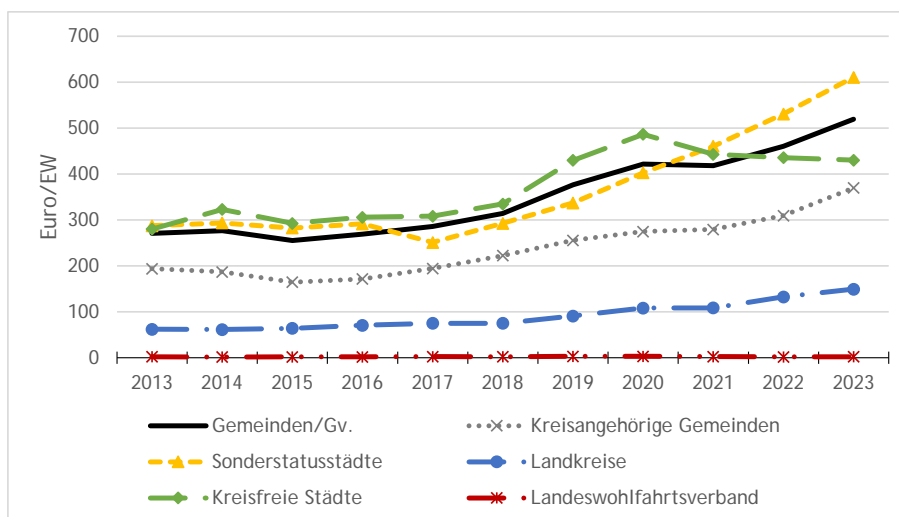
⁵⁸ Werden die Investitionen dagegen durch investive Fördermittel des Landes (oder auch des Bundes und der EU) finanziert, geht der (Ko-)Finanzierungsanteil dieser Ebenen in den beschriebenen Saldo ein und dämpft ihn (er ist dann weniger stark negativ ausgeprägt).

⁵⁹ Der Landeswohlfahrtsverband Hessen verfügt dagegen nicht über nennenswerte Investitionsvolumina.

⁶⁰ Unter dieser Position sind sowohl die Sachinvestitionen als auch die Investitionszuschüsse an den Privatsektor zusammengefasst.

⁶¹ Hier war nicht Marburg, sondern Fulda die Stadt, die die stärksten Zuwächse und das höchste Niveau am aktuellen Rand realisierte.

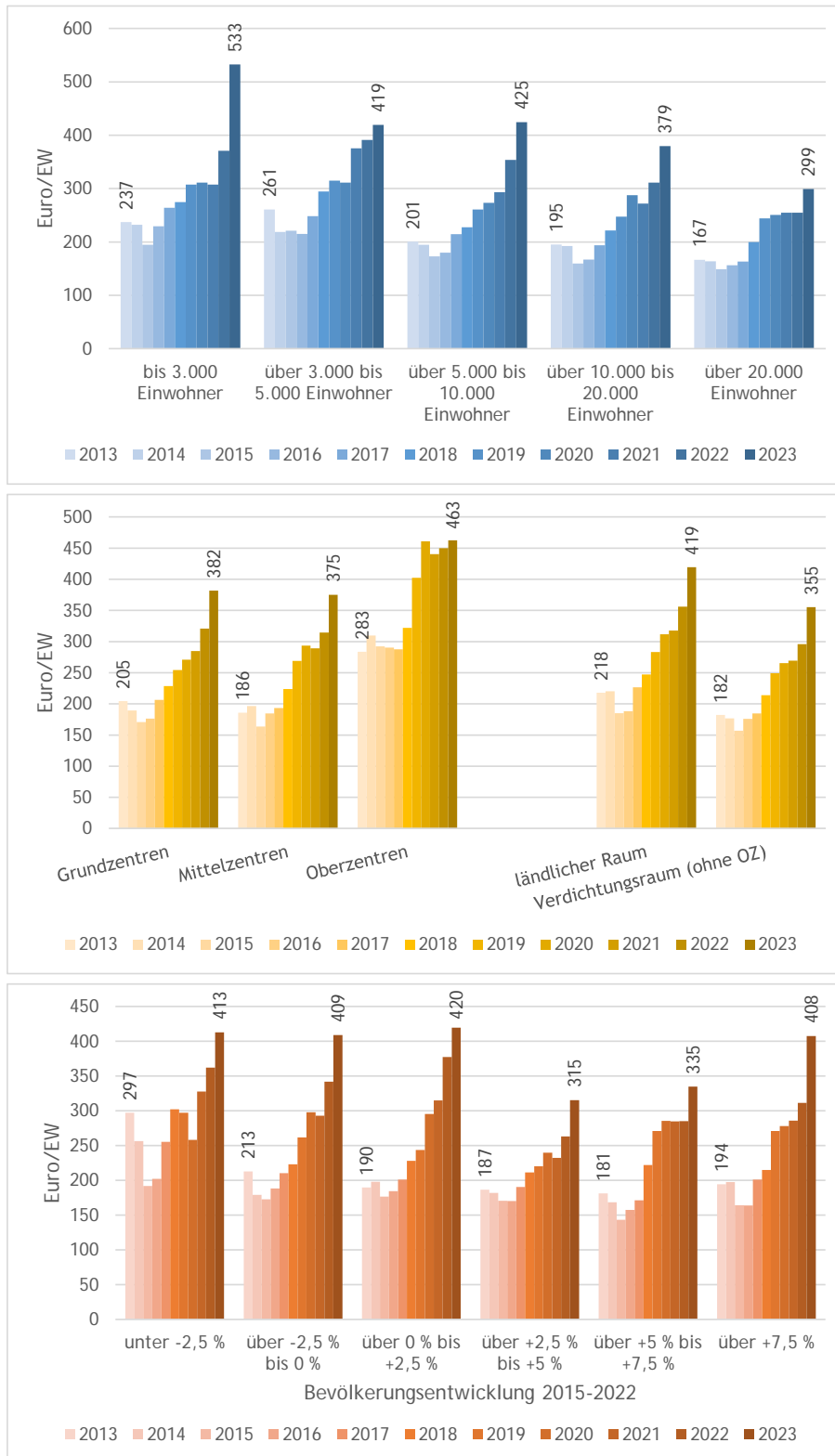
Abbildung 8: Investitionsauszahlungen nach Kommunaltypen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Differenziert nach strukturellen Merkmalen zeigt sich, dass die kleineren Städte und Gemeinden durchgängig höhere Investitionsvolumina aufwiesen als die größeren Städte. Die Städte über 20.000 Einwohner hatten zudem die geringste Dynamik der Zuwächse zu verzeichnen. In diese Datenlage reiht sich ein, dass die Mittelzentren erstaunlicherweise im Betrachtungszeitraum keine höheren Investitionsvolumina aufweisen als die Grundzentren. Lediglich die Oberzentren stechen gegenüber den beiden anderen ZO-Kategorien hervor. In den ländlichen Gemeinden bildet sich dies in einem höheren Investitionsniveau gegenüber dem Verdichtungsraum ab. Beim Blick auf die demografischen Verhältnisse überraschte, dass in Gemeinden mit Einwohnerrückgängen strukturell mehr investiert wird als in wachsenden Gemeinden. Eine schwächere Position der kleineren, ländlich gelegenen Gemeinden mit Blick auf ihre Investitionstätigkeit kann angesichts dieser Ergebnisse nicht abgeleitet werden. Vielmehr zeigt sich eine starke Investitionsentwicklung in allen Teilräumen, wobei die ländlichen Gebiete und Gemeinden mit Einwohnerrückgängen in den letzten Jahren tendenziell sogar im Vorteil waren.

Abbildung 9: Investitionsauszahlungen nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 5: Durchschnittliche Investitionsauszahlungen nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen

Kategorie	Mittelwert 2020-2022	Mittelwert 2016-2023
	Euro/EW	
Gemeinden und Gemeindeverbände Hessens insgesamt	434	383
<i>Kommunaltypen</i>		
Kreisangehörige Gemeinden	288	260
Sonderstatusstädte	465	397
Landkreise	117	101
Kreisfreie Städte	455	397
Landeswohlfahrtsverband	3	2
<i>Kreisangehörige Gemeinden ohne SoSS</i>		
bis 3.000 Einwohner	329	325
über 3.000 bis 5.000 Einwohner	359	321
über 5.000 bis 10.000 Einwohner	306	278
über 10.000 bis 20.000 Einwohner	291	260
über 20.000 Einwohner	253	228
<i>Zentrale Orte-Status / Ländlicher Raum und Verdichtungsraum</i>		
Grundzentren	292	266
Mittelzentren	299	268
Oberzentren	450	390
ländlicher Raum	329	294
Verdichtungsraum (ohne OZ)	277	251
<i>Bevölkerungsentwicklung 2015-2022</i>		
unter -2,5 %	316	302
über -2,5 % bis 0 %	311	278
über 0 % bis +2,5 %	329	283
über +2,5 % bis +5 %	245	230
über +5 % bis +7,5 %	285	252
über +7,5 %	292	267

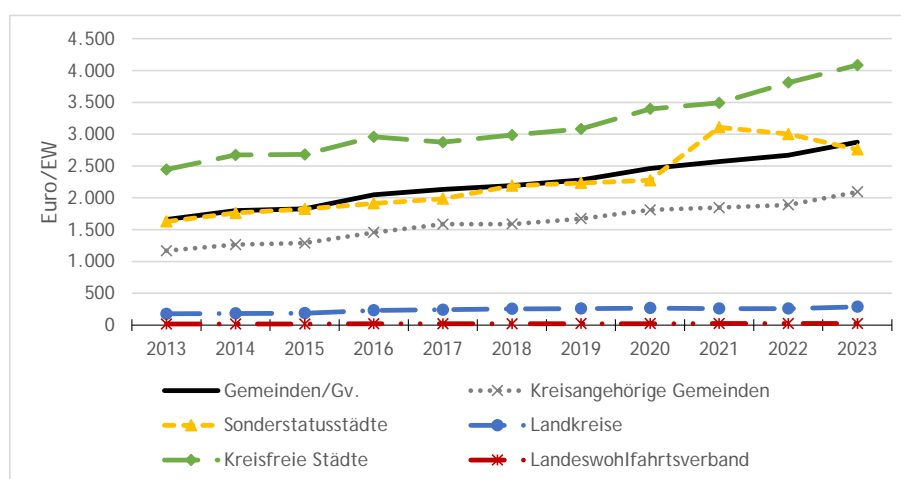
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

2.4 ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL

Werden die *Steuereinnahmen*⁶², die *Schlüsselzuweisungen*⁶³ sowie die im Volumen deutlich kleinere Position der *sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land*⁶⁴ addiert, so ergibt sich daraus die Position der *Allgemeinen Deckungsmittel*. Die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen, weshalb ein wichtiger Baustein der Allgemeinen Deckungsmittel fehlt. Die Kreisumlage erfüllt zwar ebenfalls den Charakter allgemeiner nicht zweckgebundener Mittel und könnte für die Landkreise statt der Steuereinnahmen in die Position der Allgemeinen Deckungsmittel eingehen. Allerdings kann sie auf der Grundlage der Finanzstatistik nicht von anderen Umlagen präzise getrennt werden.⁶⁵ An dieser Stelle steht daher vor allem ein Vergleich der Städte und Gemeinden im Zentrum.

Die datenseitige Analyse zeigt vor allem Niveauunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden (Abbildung 10). Die Entwicklung im Zeitablauf ist in den kreisangehörigen Gemeinden stärker positiv gewesen als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Die Sonderstatusstädte befinden sich in einer Mittelposition. Diese erklärt sich vor allem dadurch, dass die größeren Städte und Gemeinden allgemein mehr Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung haben als die kleineren (Abbildung 11). Die Abstände zwischen den Größenklassen sind struktureller Natur und haben sich im dargestellten Zeitablauf nicht wesentlich geändert. Bei den kleineren Gemeinden waren die Zuwächse in der Tendenz allerdings etwas größer als bei den größeren Städten.

Abbildung 10: Allgemeine Deckungsmittel nach Kommunaltypen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren bestehen Unterschiede nach einem vergleichbaren Muster, wofür nicht nur die unterschiedlichen Steuereinnahmen, sondern auch die Veredelungsstrukturen bzw. die unterschiedliche Einwohnerwertung des HFAG ursächlich sind. Hier waren seit der FAG-Reform 2016 die Zuwächse bei den Grundzentren am größten und diejenigen der Oberzentren am geringsten. Im ländlichen Raum ist der Bestand der Allgemeinen Deckungsmittel rund 20 % geringer als im Verdichtungsraum, die Unterschiede haben sich jedoch seit 2016 etwas verkleinert. Bezogen auf die demografische Entwicklung ist festzustellen, dass wachsende Gemeinden tendenziell mehr Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung haben als schrumpfende Gemeinden. Bei Kommunen mit

⁶² Einschließlich Einzahlungen aus dem Familienleistungsausgleich (K 6051).

⁶³ Hierbei wird die Summe der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen verwendet, damit sich Verschiebungen beim investiven Anteil nicht auf die Gesamtentwicklung auswirken. Dies entspricht den Vorgaben zur Führung der Finanzstatistik. Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt 2022, S. 14.

⁶⁴ Einzahlungen unter dem doppischen Konto 6131. Die Bedarfszuweisungen (Konto 6121) gehen hier ebenfalls ein.

⁶⁵ Nach der Logik der statistischen Analyse handelt es sich zudem um eine sog. „Zahlung von gleicher Ebene“, die Berechnungen abgezogen wird, um Doppelzählungen zu vermeiden.

besonders starkem Einwohnerwachstum (über +5 % seit 2015) ist dieser Trend jedoch etwas abgeschwächt.

Abbildung 11: Allgemeine Deckungsmittel nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 6: Durchschnittliche Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen

Kategorie	Mittelwert 2020-2022	Mittelwert 2016-2023
	Euro/EW	
Gemeinden und Gemeindeverbände Hessens insgesamt	2.567	2.404
<i>Kommunaltypen</i>		
Kreisangehörige Gemeinden	1.849	1.743
Sonderstatusstädte	2.797	2.433
Landkreise	263	258
Kreisfreie Städte	3.567	3.335
Landeswohlfahrtsverband	25	23
<i>Kreisangehörige Gemeinden ohne SoSS</i>		
bis 3.000 Einwohner	1.495	1.415
über 3.000 bis 5.000 Einwohner	1.528	1.441
über 5.000 bis 10.000 Einwohner	1.633	1.533
über 10.000 bis 20.000 Einwohner	1.783	1.696
über 20.000 Einwohner	2.170	2.033
<i>Zentrale Orte-Status / Ländlicher Raum und Verdichtungsraum</i>		
Grundzentren	1.607	1.522
Mittelzentren	2.140	2.010
Oberzentren	3.422	3.151
ländlicher Raum	1.673	1.575
Verdichtungsraum (ohne OZ)	1.983	1.870
<i>Bevölkerungsentwicklung 2015-2022</i>		
unter -2,5 %	1.658	1.516
über -2,5 % bis 0 %	1.621	1.499
über 0 % bis +2,5 %	1.769	1.672
über +2,5 % bis +5 %	1.763	1.687
über +5 % bis +7,5 %	2.047	1.919
über +7,5 %	1.937	1.827

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass es im betrachteten Zeitraum 2013-2023 keine starken Tendenzen eines Auseinanderdriftens zwischen den verschiedenen Kommunaltypen oder entlang der Trennlinien von Einwohnergrößenklassen, demografischen Eigenschaften oder dem räumlichen Kontext gegeben hat. Daran hat auch die ausgleichende Funktion des kommunalen Finanzausgleichs einen Anteil, die in einem späteren Gutachten eingehend diskutiert wird.⁶⁶ Immerhin lässt sich jedoch eine etwas günstigere Entwicklung in den kleineren Kommunen und eher im ländlichen Raum nachvollziehen. Die Prüfung der Ausgewogenheit der Entwicklung entlang der dargestellten Differenzierungsmerkmale ist daher eine wiederkehrende Aufgabe bei der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs und dabei vor allem des Schlüsselzuweisungssystems (siehe oben, Abschnitt 1.1).

⁶⁶ Zur Frage des Ausgleichsgrades vor dem Hintergrund der bestehenden Steuerkraftunterschiede im Land Hessen wird im zusammenfassenden Gutachten eingegangen.

3 BEGUTACHTUNG DER EINZELNEN ASPEKTE

Die Struktur der Begutachtung besteht nachfolgend aus einem klaren Muster: Zunächst werden die einzelnen zu begutachtenden Aspekte in diesem Abschnitt analysiert und kritisch gewürdigt. Hierbei steht zunächst die inhaltliche Auseinandersetzung mit einer empirischen Vorprüfung im Vordergrund. Der nachfolgende Abschnitt 4 beinhaltet die Ergebnisse der Schätzungen multivariater Regressionsmodelle, in welchen alle zu prüfenden Aspekte integriert und auf ihre Eignung zur Überführung in das künftige HFAG bzw. auf das Erfordernis einer Änderung bei bestehenden Bedarfsparametern hin überprüft werden. Erst daraus werden konkrete Parameter zur Weiterentwicklung des HFAG abgeleitet.

3.1 KINDER UND DEMOGRAFIE ALS SONDERBEDARFE IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Die Anzahl bzw. Quote der Kinder in einem definierten Altersbereich ist sowohl ein Teilbereich der demografischen Struktur als auch ein möglicher Einflussfaktor für interkommunale Unterschiede, die sich auf die finanziellen Bedarfe auswirken können. Sowohl der Stand als auch die Entwicklung dieser Kenngröße ist für die kommunale Ebene noch wesentlich wichtiger als für die Länder oder den Bund, da sie Träger der Kindertagesbetreuung und der allgemeinbildenden Schulen sind und zudem eine Reihe unterschiedlicher Infrastrukturen finanziell fördern, die für Familien mit Kindern eine herausgehobene Bedeutung haben, bei denen für Kinder keine oder nur sehr geringe Deckung aus Gebühreneinnahmen zu erwarten ist (z. B. Sportförderung, Bäderinfrastruktur, Bibliotheken).

Die Auseinandersetzung mit Kindern als Sonderbedarfsträger kann bei ausreichender inhaltlicher und empirischer Absicherung dazu führen, dass im Schlüsselzuweisungssystem der Finanzbedarf (Ausgleichsmesszahl) sich zum Teil aus den Einwohnerzahlen und zum Teil aus den Kinderzahlen zusammensetzt. Dies entspricht der Umsetzung eines Ergänzungsansatzes für Kinder. Der Sonderbedarfstatbestand erfüllt auch die in Abschnitt 1.3.2 aufgesetzten Kriterien, wann ein Sonderbedarf durch Ergänzungsansätze im FAG anzuerkennen ist. Eine besondere Finanzausweisung kommt dagegen aus systematischen Gründen eher nicht in Betracht, da kinder- und familienbezogene Auszahlungen von allen Gemeinden zu erbringen sind (außer Schulträgeraufgaben) und daher der mögliche Empfängerkreis nicht vorab eingeschränkt ist. Des Weiteren sollte der Steuerkraftausgleich hier integriert werden, da die Gemeinden in sehr unterschiedlicher Weise in der Lage sind, die kinderbezogenen Lasten selbst zu tragen (subsidiäre Finanzierung).

Im weiteren Verlauf des Überprüfungsprozesses könnte auch diskutiert werden, einen Teil der Finanzmittel aus den besonderen Finanzausweisungen in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen und mit Hilfe des Ergänzungsansatzes zu verteilen. Dies ist jedoch ein Teilthema der vertikalen Ausgestaltung des HFAG und nicht Gegenstand des vorliegenden Teilgutachtens. Ansätze für diese Diskussion ergeben sich jedoch bereits aus der horizontalen Diskussion: Wenn der Indikator „Kinderzahl“ statistisch sehr gut abgesichert ist, wäre auch eine solche Überführung systematisch gut begründbar. Wenn sich kein signifikanter Ansatz findet, scheidet dagegen auch eine Überführung zusätzlicher Mittel aus.

Um zunächst einen Überblick über die relevanten Strukturen und Entwicklungen im Land Hessen und zudem einen Ansatzpunkt für die empirische Untersuchung zu erhalten, erfolgt in einem ersten Schritt die deskriptive Analyse der wesentlichen Entwicklungen. In einem zweiten Schritt findet dann eine nähere Auseinandersetzung mit dem Einfluss verschiedener Altersgruppen auf die kommunalen Ausgaben statt.

Die Quote der Kinder ist eingebettet in die allgemeine Bevölkerungsentwicklung, die als Basis die kommunale Aufgabenerfüllung und die kommunale Finanzausstattung prägt. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Abschnitt auch die allgemeine Entwicklung der Bevölkerungszahl untersucht.

3.1.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Seit dem Jahr 2013 ist die Einwohnerzahl des Landes Hessen stark gestiegen. Insgesamt wuchs die Bevölkerung bis 2022 um 5,7 % oder um rund 360.000 Menschen auf rund 6,39 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner.⁶⁷ Für fast drei Viertel der Städte und Gemeinden prägte eine wachsende Bevölkerungszahl als Rahmenbedingung die kommunale Entwicklung und Leistungsbereitstellung (Abbildung 12). Selbst die schrumpfenden Kommunen verloren überwiegend nur weniger als 1-2 % ihrer Einwohnerzahl.

Die positive Entwicklung fand mit Ausnahme des an Niedersachsen und Sachsen-Anhalt grenzenden Werra-Meißner-Kreises in allen Landkreisen sowie in den kreisfreien Städten statt (Abbildung 13). Der Grundtenor wachsender Kommunen ist demnach für alle drei Schlüsselmassen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) typisch gewesen. Gleichzeitig ist erkennbar, dass es deutlich regionale Differenzen gegeben hat. In den Landkreisen Süd- und Mittelhessens waren die Zuwächse stärker als in Nordhessen, vor allem in der Metropolregion rund um Frankfurt lagen die Steigerungen besonders hoch. Diese Disparitäten wirken sich auf die Berechnung des Hauptansatzes in allen drei kommunalen Säulen aus, der sich jeweils an der Einwohnerzahl bemisst. Kommunale Einheiten mit überdurchschnittlichen Zuwächsen haben ceteris paribus mehr Schlüsselzuweisungen zu erwarten als Einheiten mit unterdurchschnittlichen Zuwächsen oder sogar Rückgängen.

Insgesamt wird damit deutlich, dass der Zeitraum der gutachterlichen Betrachtung (vorrangig 2013-2022) in einer Phase des allgemeinen und flächendeckenden Bevölkerungswachstums stattfindet, was eine wichtige Information und Rahmenbedingung hinsichtlich der Untersuchung der demografischen Komponente bei der Finanzbedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem darstellt. Es sind in diesem Zusammenhang die Effekte sowohl des Einwohnerrückgangs (analog zum bestehenden Demografieansatz nach § 20 Abs. 1 HFAG) als auch eines besonders starken Einwohnerzuwachses zu untersuchen.

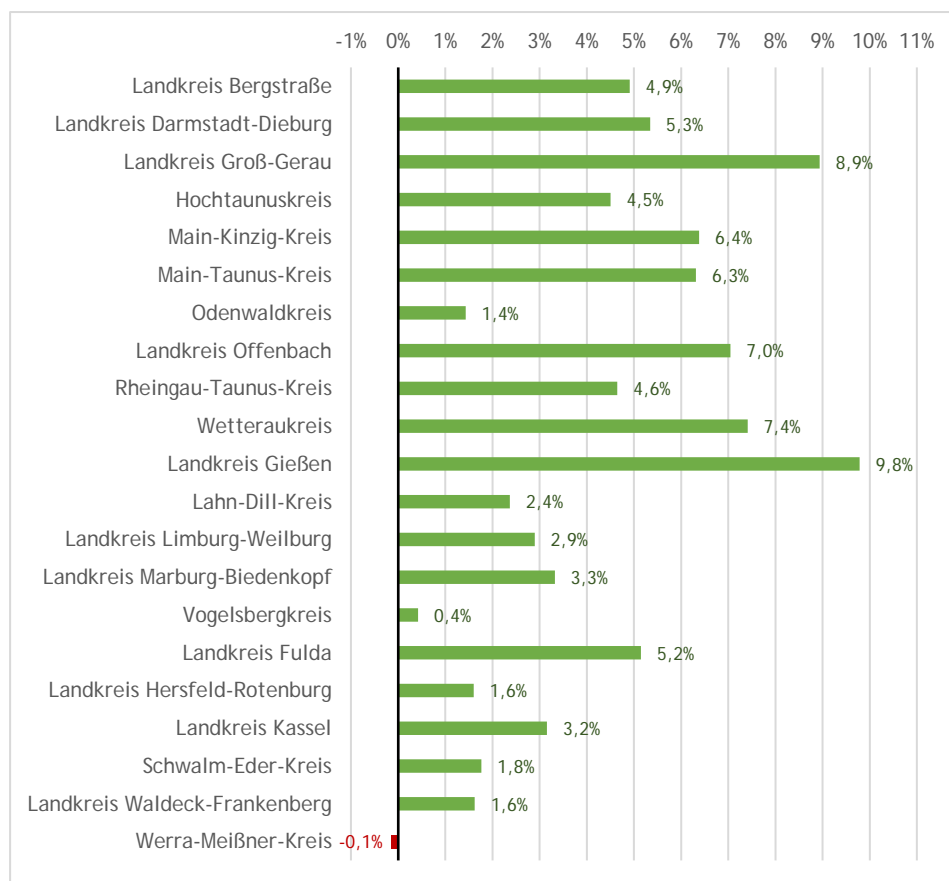
Abbildung 12: Anzahl der Gemeinden nach Einwohnerentwicklung 2013-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

⁶⁷ Die Referenz ist auf das Jahr 2022 gesetzt, da die weiteren Berechnungen zur Demografie unter anderem auf diesem Zeitpunkt basieren.

Abbildung 13: Einwohnerentwicklung im kreisangehörigen Raum nach Landkreise 2013-2022

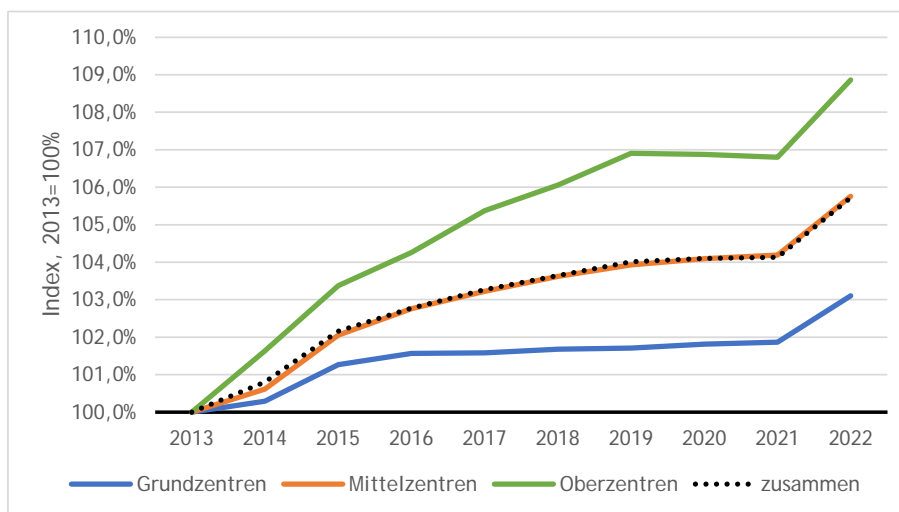


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Differenziert nach zentralörtlichen Funktionen (Abbildung 14) und nach Einwohnergrößenklassen⁶⁸ (Abbildung 15) wird klar, dass das Wachstum grundsätzlich in allen Teilgruppen stattgefunden hat, sich jedoch Unterschiede herausstellen. So waren die Zuwächse in den Oberzentren am stärksten, während sie in den Grundzentren am geringsten ausfielen. Erkennbar ist zudem eine Stagnation der Zuwächse in den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021, der umso stärkere Zuwächse in 2022, unter anderem auch aufgrund steigender Asylbewerberzahlen, folgten.

⁶⁸ Die Städte und Gemeinden sind auf der Grundlage ihrer Einwohnerzahl aus dem Jahr 2013 den Größenklassen zugeordnet worden. Dabei wurden Gemeinden aus der Betrachtung ausgeschlossen, die durch Gemeindefusionen geprägt waren, konkret: (1) Stadt Beerfelden (06437002) sowie die Gemeinden Hesseneck (06437008), Rothenberg (06437014) und Sensbachtal (06437015) zur Stadt Oberzent (06437016) zum 01.01.2018; (2) Gemeinden Oberweser (06633021) und Wahlsburg (06633027) zur Gemeinde Wesertal (06633030) zum 01.01.2020

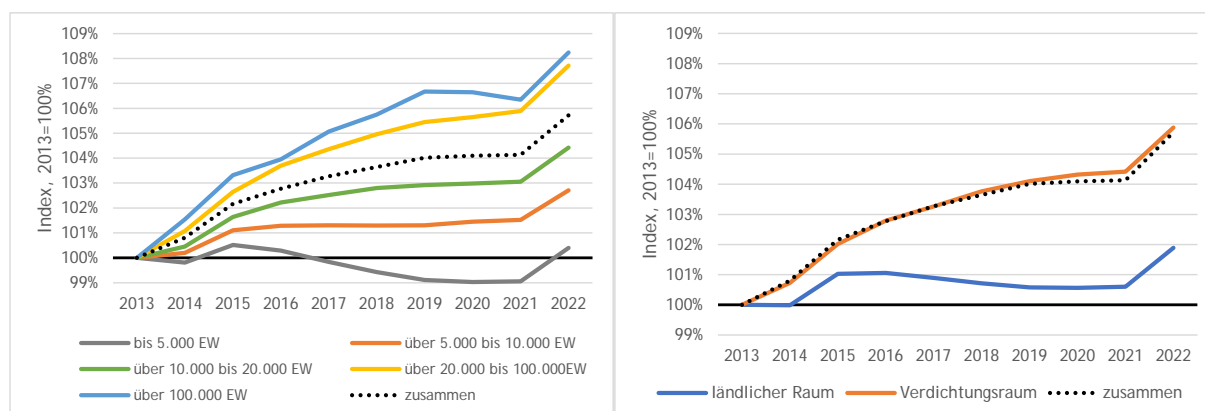
Abbildung 14: Einwohnerzahl in den hessischen Kommunen nach Zentralörtlicher Funktion im Vergleich 2013-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Nach Größenklassen differenziert verliefen die Zuwächse gestaffelt nach Gruppen (Abbildung 15). Während in den kleineren Gemeinden (unter 5.000 EW) kaum Zuwächse zu verzeichnen waren und bis 2021 im Durchschnitt sogar ein leichten Einwohnerrückgang stattfand, lagen die Zuwächse in den Großstädten (>100.000 EW) am höchsten. Hessen wurde damit in den vergangenen 10 Jahren im Durchschnitt immer stärker durch urbane Lebensräume geprägt. In den ländlich geprägten Städten und Gemeinden sind gleichwohl nur selten Einwohnerrückgänge zu verzeichnen gewesen. Dort blieb die Einwohnerzahl im Wesentlichen stabil. Das Wachstum im kreisangehörigen Raum fand dagegen im Wesentlichen im Verdichtungsraum statt.⁶⁹

Abbildung 15: Einwohnerzahl in den hessischen Kommunen nach Größenklassen im Vergleich 2013-2022



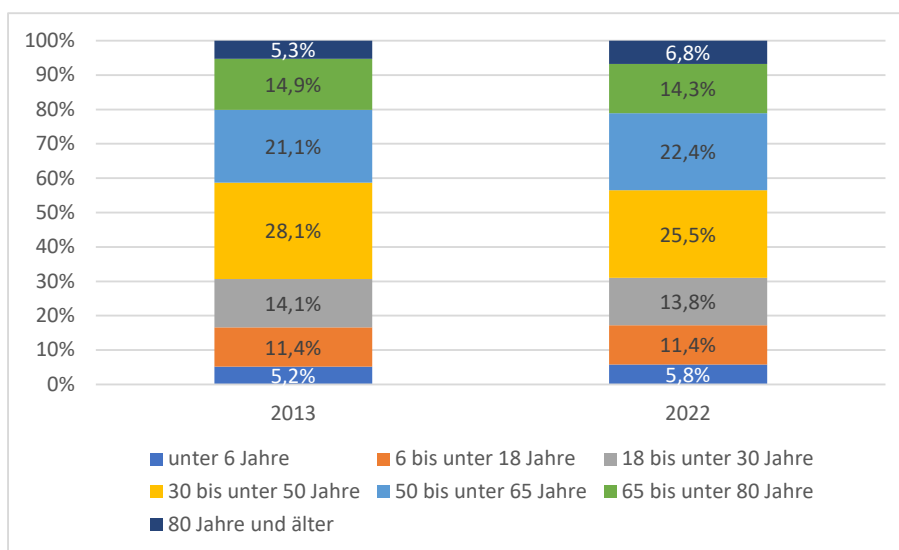
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

⁶⁹ Der Verdichtungsraum wird hier ohne die Oberzentren dargestellt.

3.1.2 ALTERSSTRUKTUR

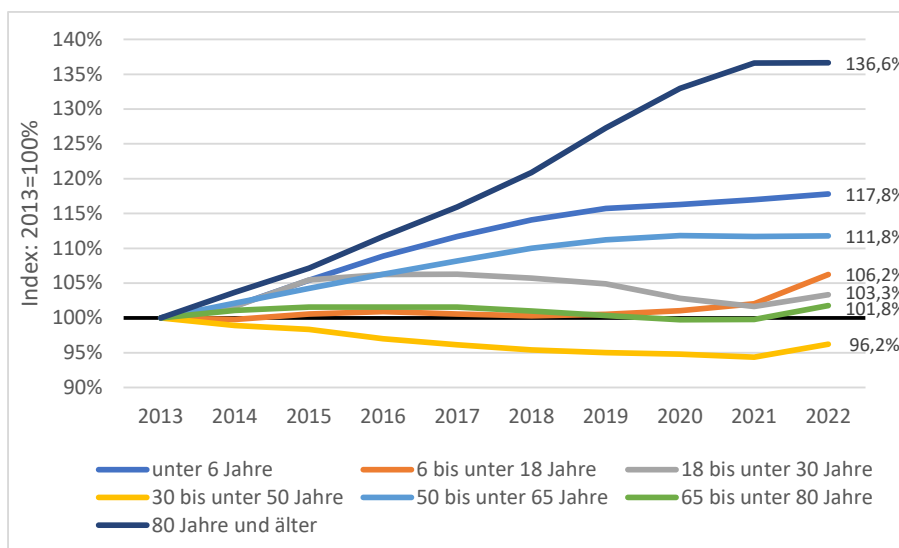
Zwischen 2013 und 2022 hat sich die Altersstruktur im Land Hessen spürbar geändert, vor allem an den Rändern der Altersverteilung (Abbildung 16 und Abbildung 17). Die stärksten Zuwächse waren in der Gruppe der über 80-Jährigen zu verzeichnen, deren Anzahl sich um mehr als ein Drittel erhöht hat. Die zweithöchsten Zuwächse gab es in der für die Kindertagesbetreuung relevante Gruppe der unter 6-Jährigen. Deren Anteil an der Gesamtbevölkerung hat sich von 5,2 % auf 5,8 % erhöht, was einer Zunahme um 17,8 % entspricht. Die Zahl der 6- bis 18-Jährigen, die für die Schulinfrastruktur relevante Altersgruppe, wuchs um 6,2 % und damit nur unwesentlich stärker als die Gesamtbevölkerung (+5,7 %). Ihr Anteil an der Einwohnerzahl hat sich demnach zwischen 2013 und 2022 nicht spürbar verändert. Die Zahl der zwischen 30- und 50-Jährigen ist dagegen als einzige aller Kohorten rückläufig gewesen – sowohl in den relativen Anteilen als auch in den absoluten Zahlen.

Abbildung 16: Altersstruktur im Land Hessen 2013 und 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Abbildung 17: Entwicklung der Einwohnerzahl in Hessen nach Altersgruppen 2013-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Sowohl die Zuwächse der älteren Bevölkerung als auch der jüngeren Kohorten können potenzielle Auswirkungen auf die Finanzen der Kommunen entfalten. Welche Effekte daraus resultieren könnten und wie sich diese empirisch eingrenzen lassen, vertieft der nachfolgende Abschnitt.

3.1.3 EMPIRISCHE ANNÄHERUNG

Die empirische Annäherung befasst sich in einem ersten Schritt mit den demografischen Rahmendaten. Gemäß der Säulenstruktur des Schlüsselzuweisungssystems werden die kreisangehörigen Gemeinden separat von den Landkreisen untersucht. Für die kreisfreien Städte wird eine zusammenfassende Diskussion im Abschnitt 5 geführt.

3.1.3.1 ALTERSSTRUKTUR

Um zu prüfen, wie sich die Altersstruktur im Land Hessen auf die Ausgabendynamik und den Deckungsmittelverbrauch auswirkt, kommt die Methode der sog. Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Anwendung. Eine Vielzahl von Aufgaben wird für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen, folglich altersklassenspezifisch, erbracht. Kindertageseinrichtungen und Schulen werden beispielsweise für Kinder und Jugendliche bereitgestellt, die Grundsicherung im Alter ist eine Leistung für ältere Menschen, Ordnungsaufgaben sind dagegen weniger gut einer spezifischen Alterskohorte zurechenbar. Infolge dieser Aufgabenzuordnung zu Alterskohorten kann eine spezifische altersklassenbezogene Kostenstruktur abgeleitet werden.⁷⁰ Die Grundlage für die Annahmen der Profile besteht darin, dass die Einwohner der verschiedenen Alterskohorten unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen verursachen. Hierzu wird betrachtet, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den einzelnen Einnahmekategorien und Ausgabeposten der kommunalen Haushalte hat.⁷¹

Zur Bewertung der Effekte der demografischen Struktur und Entwicklung auf die finanzielle Situation der Kommunen in Hessen wurde das durch HOFMANN/SEITZ erarbeitete Instrumentarium aufgegriffen,⁷² auf den heutigen Aufgabenkanon und die Rechtsprechung angepasst sowie konkret für die Verhältnisse in Hessen zugeschnitten. Dabei wurden diese als Ausgaben sowie als Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich aufgabenbezogener Einnahmen) in Euro je Einwohner dargestellt.⁷³ Die Strukturierung der Aufgaben erfolgte entlang dem kommunalen Produktplan (statistische Dreisteller, einschließlich einer Differenzierung der relevanten Einzahlungspositionen) und ist im Anhang dokumentiert (Tabelle 24). An dieser Stelle findet noch keine Differenzierung zwischen den kommunalen Ebenen statt (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte, Landeswohlfahrtsverband), da zunächst der Charakter der Aufgabenerfüllung insgesamt analysiert werden soll. Der Analyseansatz beruht grundsätzlich auf statistischen Daten und ist damit notwendigerweise vergangenheitsorientiert.⁷⁴

Mit Blick auf die Bereinigten Ausgaben zeigt sich eine deutlich „kinder- und jugendlastige“ Struktur der kommunalen Aufgabenerfüllung (Abbildung 18). Die höchsten Ausgaben je Einwohner der jeweiligen Kohorte entfallen auf die Altersgruppe der unter 6-Jährigen (2022: 9.520 Euro), gefolgt

⁷⁰ Insbesondere Seitz untersuchte diese Thematik. Vgl. dazu Seitz (2008), S. 49.

⁷¹ Anhand verschiedener statistischer Daten, bspw. der Einkommens- und Verbraucherstichprobe oder dem Sozioökonomischen Panel werden die entsprechenden Indikatoren für die einzelnen Altersklassen ermittelt. Sofern der Einfluss einer Altersgruppe vernachlässigbar gering ist, erhält diese den Indikatorwert 0,0; die Altersgruppe, welche das höchste Pro-Kopf-Aufkommen aufweist, erhält den Wert 1,0. Analog wird für die Ausgabenseite vorgegangen. Aus der Schulstatistik ist bspw. die Altersstruktur der Schüler bekannt, sodass für Ausgaben im Schulbereich abgeleitet werden kann, in welcher Intensität von welcher Altersgruppe bestimmte Angebote in Anspruch genommen werden. Mittels empirischer Schätzung erfolgt dann die Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile.

⁷² Vgl. Hofmann/Seitz (2007), S. 16; Seitz (2008), S. 56.

⁷³ Zuschussbeträge werden genutzt, um den Verbrauch eigener Deckungsmittel unabhängig von ggf. abweichenden Trägerstrukturen der Aufgabenerfüllung (kommunale/freie Träger) korrekt darzustellen.

⁷⁴ Daher sind keine Prognosen möglich, z. B. mit Blick auf den geplanten weiteren Ausbau der Ganztagesbetreuung ab 2026.

von den 6- bis unter 18-Jährigen (7.809 Euro).⁷⁵ Demgegenüber sind die Ausgaben je erwachsenem Einwohner deutlich geringer und im Bereich der Kohorten über 65 Jahren sogar noch etwas rückläufig. Letzteres spiegelt die rückläufigen Nutzungsintensitäten bestimmter kommunaler Infrastrukturen sowie die unterschiedlichen Trägerschaften für Sozialleistungen nach Altersgruppen im föderalen Gefüge.⁷⁶ Junge Menschen erzeugen folglich in den kommunalen Haushalten deutlich höhere Ausgaben als Erwachsene oder ältere Menschen.

Ein Vergleich zwischen den Ausgabenstrukturen der Jahre 2013 und 2022 zeigt, dass die Ausgaben aller Alterskohorten angestiegen sind. Die Zuwächse in den unteren Altersgruppen unter 6 Jahren waren (pro Kind) jedoch besonders dynamisch. Die Ausgaben der unter 6-Jährigen wuchsen um 61,7 %, die der Schulkinder jedoch nur um +30,7 %. Wie bereits gezeigt wurde, ist die Kostendynamik pro Person von einem moderaten Zuwachs der Jugendlichenzahlen (6- bis 18-Jährige: +6,2 %) und einem starken Anstieg der Zahl jüngerer Kinder (unter 6-Jährige: +17,8 %) geprägt gewesen. Im Zusammenspiel beider Faktoren kommt eine erhebliche Kostendynamik im Rahmen der Kindertagesbetreuung sowie bei den Schulträgeraufgaben zum Vorschein. Besonders stark waren auch die Zuwächse bei den Auszahlungen im Bereich der über 75-Jährigen (+57,8 %). Hier wirkten sich vor allem die kommunalen Sozialleistungen (v. a. Hilfe zur Pflege) kostensteigernd aus. In den übrigen Altersgruppen lagen die Zuwächse in einer recht geringen Bandbreite zwischen +42 % und +49 %.

Die Saldierung mit den zweckbezogenen Einnahmen (vor allem zweckgebundene Zuweisungen für die Kindertagesbetreuung und für Schulträgeraufgaben) führt zu einer Angleichung der Zuschussbeträge der unter 6-Jährigen und 6- bis unter 18-Jährigen.⁷⁷ Dies zeigt zugleich, dass bereits umfangreiche Finanzmittel fließen, um die kommunalen Lasten durch die Kinder im Alter unter 6 Jahren zu kompensieren, vor allem in Form der Besonderen Finanzausweisungen zur Förderung der Kindertagesbetreuung.⁷⁸ Die Saldierung ermöglicht zudem unter anderem eine Abbildung der unterschiedlichen Trägerstrukturen der Kindertagesbetreuung.⁷⁹ Auf der Ebene der Zuschussbeträge tritt noch stärker die „Kinder- und Jugendlastigkeit“ der kommunalen Aufgaben hervor.⁸⁰ Während die Alterskohorten unter 18 Jahren pro Kopf in erheblichem Umfang Deckungsmittel der Kommunen beanspruchen, sind die Werte für die erwachsenen Einwohner negativ, d. h., für sie werden weniger Auszahlungen getätigt als sie Einzahlungen für die Kommunen generieren.⁸¹ Dass die Gruppe der 18 bis unter 30-Jährigen noch leicht im positiven Bereich liegt, ist auf geringere Steuerleistungen jüngerer Menschen und die Auszahlungen der Jugendhilfe zurückzuführen. Für ältere Menschen sind die Zuschussbeträge ebenfalls wieder leicht positiv, was zum einen auf geringere Steuereinnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil als auch auf höhere Auszahlungen für Sozialleistungen (v. a. Hilfe zur Pflege) zurückzuführen ist. Insgesamt können die durch die beiden jüngsten Altersgruppen verursachten Ausgaben mit Hilfe der durch sie generierten Einnahmen nicht gedeckt werden. Stattdessen sind die Kommunen dazu angehalten, allgemeine Deckungsmittel zur Wahrnehmung von Kinderbetreuung und

⁷⁵ Hierbei spielen unterschiedliche Trägerstrukturen (öffentliche/freie Einrichtungsträger) noch eine Rolle, bei der späteren Saldierung mit den aufgabenbezogenen Einzahlungen ist dies jedoch nicht mehr der Fall.

⁷⁶ Für ältere Menschen sind die Leistungen der Gesetzlichen Renten- und Pflegeversicherung wichtiger, während andere Sozialleistungen, wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende oder die Jugendhilfeleistungen in diesen Kohorten praktisch vollständig entfallen. Die vom Bund und den Sozialversicherungen erbrachten Leistungen für ältere Menschen drücken sich dagegen nicht in den *kommunalen* Altersstrukturkostenprofilen aus.

⁷⁷ Die unterschiedlichen Strukturen der Schulträgerschaften spielen in dieser zusammenfassenden Darstellung keine Rolle. Die mit den Auszahlungen verrechneten Einzahlungen der Gemeinden enthalten sämtliche Landeszuweisungen und -förderungen für die Kindertagesbetreuung und die Schulträgerschaften und sind nicht abhängig von der Trägerstruktur (öffentliche/freie Träger von Kindertageseinrichtungen und Schulen).

⁷⁸ Gemäß der amtlichen Statistik wurden den Kommunen im Jahr 2022 mehr als 660 Mio. Euro durch das Land bereitgestellt und in den entsprechenden Fachprodukten (P361, P365) erfasst.

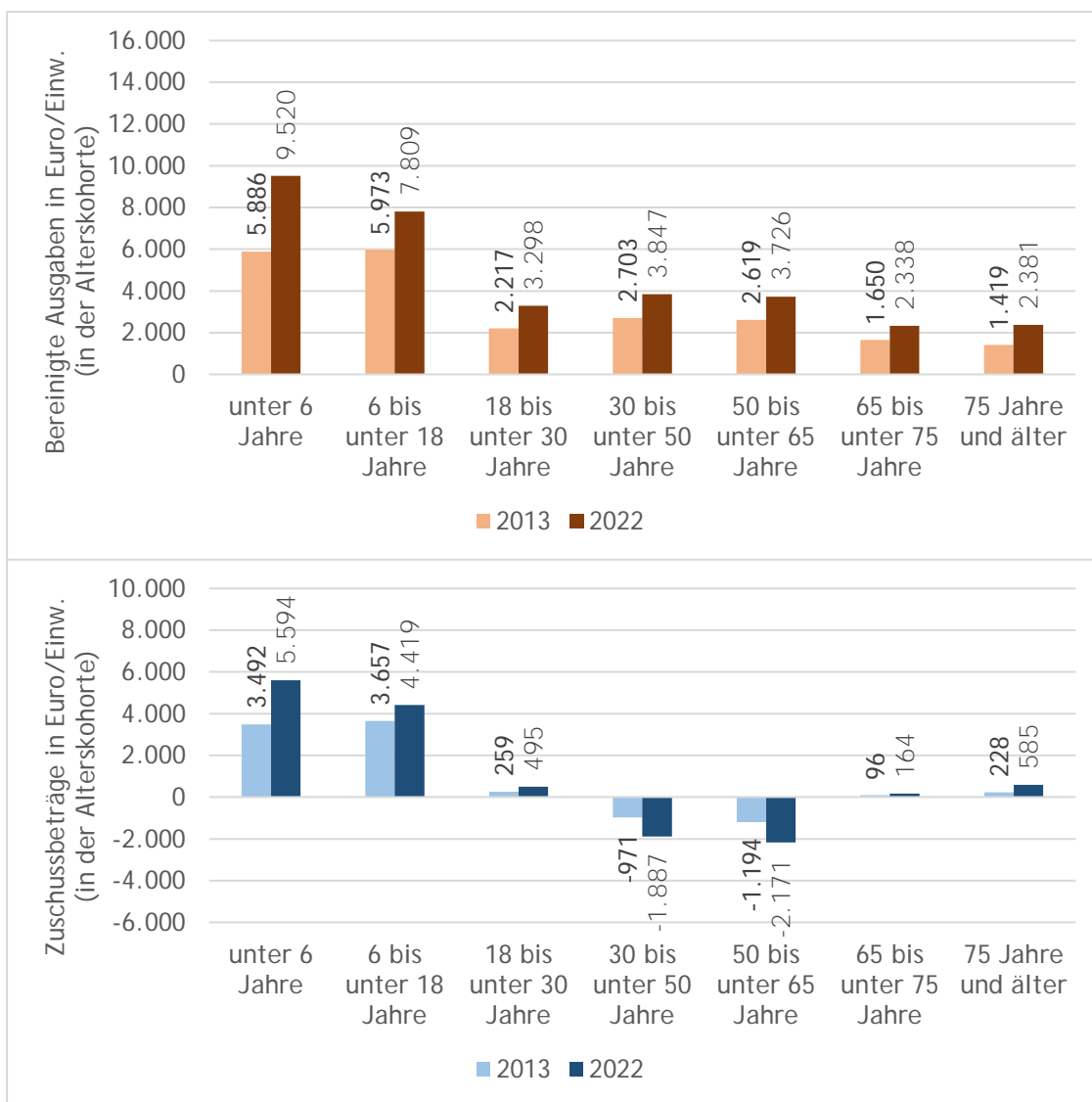
⁷⁹ Während kommunal getragene Einrichtungen unmittelbare Personal- und Sachauszahlungen sowie Investitionen tätigen, die direkt bei den kommunalen Ausgaben erfasst sind, erhalten freie Träger lediglich einen Zuschuss aus kommunalen Kassen, während die Verrechnung mit den Elternbeiträgen auf der Ebene der Einrichtungsträger stattfindet. Die Zuschussbeträge bilden dagegen in vergleichbarer Weise ab, in welchem Umfang die Aufgabe der Kindertagesbetreuung Deckungsmittel aus den kommunalen Haushalten beansprucht.

⁸⁰ Dies liegt unter anderem auch daran, dass die jungen Alterskohorten selbst noch keinen Beitrag zum kommunalen Steueraufkommen leisten.

⁸¹ Diese Aussage ist typisiert zu verstehen, sie bezieht sich folglich nicht auf jede einzelne Person, sondern auf den Durchschnitt der Alterskohorten.

Schulträgeraufgaben einzusetzen. Zusammenfassend „kosten“ vor allem die Personen unter 18 Jahren die Kommunen finanzielle Ressourcen, während die potenziell Erwerbstätigen im Alter von 18 bis 64 Jahren netto Finanzmittel „erwirtschaften“. ⁸² In der Gesamtschau verdeutlichen die Altersstrukturkostenprofile, dass Kommunen in der Gegenwart weniger durch die Alterung der Einwohnerschaft, sondern vorrangig durch die jungen Einwohner unter 18 Jahren finanziell in Anspruch genommen werden.

Abbildung 18: Altersstrukturkostenprofile der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 und 2022 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

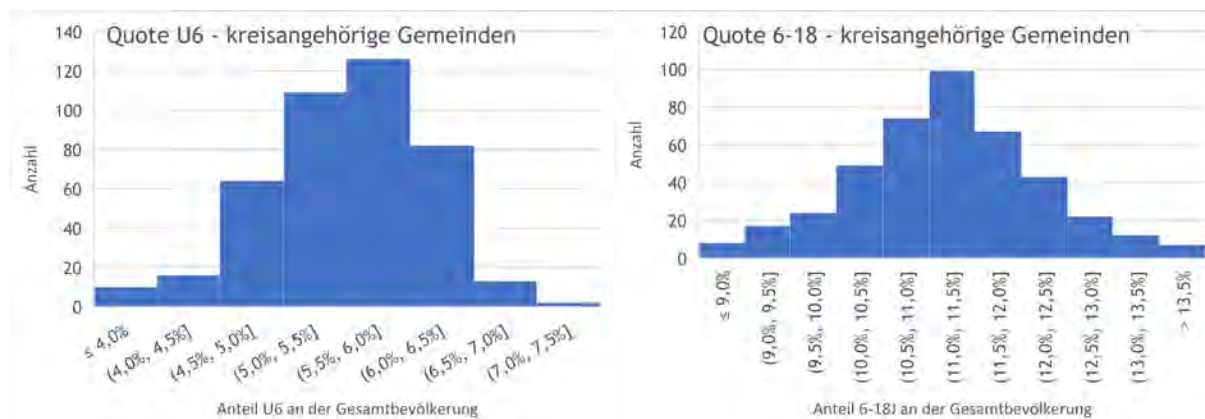
Im Zeitablauf haben jedoch leichte Veränderungen an den Strukturen stattgefunden. In der ältesten Kohorte waren die Zuwächse der Zuschussbeträge je Person mit Abstand am höchsten (+157,1 % gegenüber 2013), während die Dynamik bei den 6-18-Jährigen am geringsten war (+20,8 %). Auch die Zuschussbeträge der jüngsten Kohorte stiegen „nur“ um rund 60,2 %, während sie in den übrigen Gruppen zwischen +71 % und +94 % lagen. Die „Jugendlastigkeit“ der kommunalen Zuschussbeträge hat demnach im betrachteten Zeitablauf nicht zu-, sondern sogar eher etwas abgenommen.

⁸² Ein Teil der Steuereinnahmen entfällt darüber hinaus auf die Personen im Alter ab 65 Jahren.

Die herausgehobene Position der Kinder und Jugendlichen wirkt sich unter anderen auf die Bewertung der Besonderen Finanzausweisungen aus, vor allem im Rahmen der Finanzierung der Kindertagesbetreuung, die weitgehend bereits in den Zuschussbeträgen saldiert ist.⁸³ Die Analyseergebnisse bestätigen darüber hinaus, dass die genannten Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen auf ihre Eignung als Bedarfsfaktor im Schlüsselzuweisungssystem geprüft werden sollten. Bisher bestehen im HFAG keine spezifischen entsprechenden Ergänzungsansätze im Schlüsselzuweisungssystem. In den FAG-Systemen anderer Flächenländer sind sie dagegen verbreitet (siehe Tabelle 1). Die Kostendynamik weist außerdem darauf hin, dass ein Bedarfsansatz regelmäßig einer Revision zu unterziehen ist, um ein angemessenes Austarieren der Bedarfsgewichte zu sichern.

Bisher standen die durchschnittlichen Ausgaben bzw. Zuschussbeträge im Fokus, um die grundsätzliche Altersabhängigkeit der kommunalen Finanzstrukturen zu bewerten. Nach der Logik des Schlüsselzuweisungssystems ist jedoch zusätzlich erforderlich, dass die Altersstrukturen Bedarfsunterschiede zwischen einzelnen kommunalen Einheiten prägen (siehe oben, Abschnitt 1.3). Gemäß der Drei-Säulen-Logik des Systems der Schlüsselzuweisungen im HFAG sind hier insbesondere die Unterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden sowie die Unterschiede zwischen den Landkreisen zu untersuchen. Erst wenn sich diese interkommunalen Unterschiede in der Altersstruktur empirisch nachweisbar auf die Zuschussbeträge auswirken, wäre dies ein Anlass, zu prüfen, ob ein Sonderbedarfstatbestand in das Schlüsselzuweisungssystem einfließen sollte oder nicht. Die Altersstrukturkostenprofile allein geben über die interkommunalen Differenzen jedoch in dieser Hinsicht noch keine abschließende Auskunft. Sie ermöglichen allerdings eine Vorauswahl der zu prüfenden Aspekte der sozioökonomischen Merkmale der Kommunen.

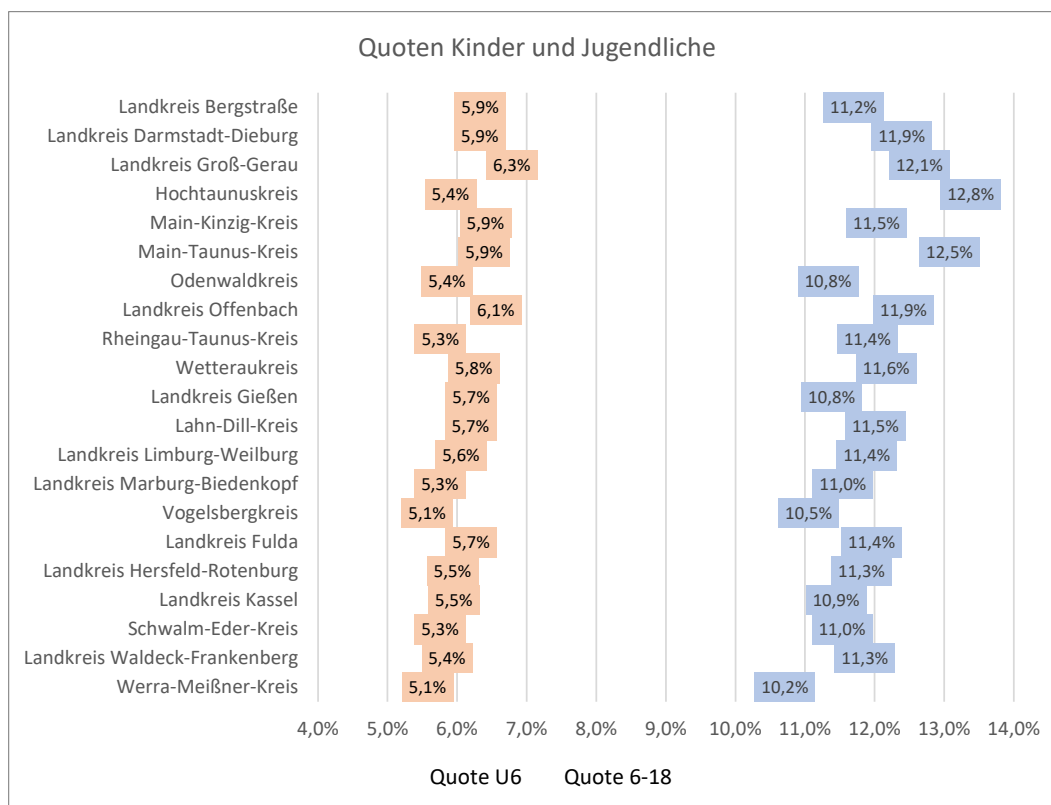
Abbildung 19: Jugendquoten in den hessischen kreisangehörigen Gemeinden 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

⁸³ In den Zuschussbeträgen sind zudem die vereinnahmten Elternbeiträge enthalten.

Abbildung 20: Jugendquoten in den hessischen Landkreisen 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Im Durchschnitt liegt der Anteil der unter 6-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl in Hessen bei 5,8 % (Stand 2022, siehe oben). Wie Abbildung 19 illustriert, sind zwischen den Gemeinden jedoch erhebliche Unterschiede festzustellen. Die Quoten für die unter 6-Jährigen liegen typischerweise in einem Intervall zwischen 4,5 % und 6,5 %. Für die Quote der 6- bis unter 18-Jährigen ist sogar noch eine breitere Spreizung um den Mittelwert von 11,4 % typisch. Ähnlich ist es für die Landkreise (Abbildung 20). Interessant ist bei den dortigen Darstellungen, dass die Anteile der jüngeren Kohorten nicht gleichmäßig verteilt sind, d. h., Landkreise mit überdurchschnittlichen Anteilen an der Altersgruppe U6 haben nicht notwendigerweise ebenfalls überdurchschnittliche Anteile in der Altersgruppe 6-18. Die vorliegende Varianz in den Ausprägungen eröffnet die Möglichkeit einer vertieften empirischen Untersuchung.⁸⁴

Bei einer univariaten⁸⁵ Gegenüberstellung der altersbezogenen Quoten mit den Gesamt-Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden lässt sich ein grundsätzlich positiver (aber sehr schwacher) Zusammenhang erkennen (Abbildung 21).⁸⁶ Dieser dürfte vorrangig auf die Kosten der Kindertagesbetreuung zurückzuführen sein. Die Parameter der Schätzung weisen darauf hin, dass eine um einen Prozentpunkt höhere Quote der unter 6-Jährigen einen Anstieg der Zuschussbeträge um durchschnittlich 98 Euro/EW zur Folge hat.⁸⁷ Hierin kann bereits ein Ansatzpunkt für die Definition eines Ergänzungsansatzes gesehen werden. Neben den Leistungen für die Kindertagesbetreuung sind hier aber möglicherweise auch darüber hinaus gehende Leistungen für Familien mit kleinen Kindern

⁸⁴ Wenn keine Unterschiede zwischen den Quoten vorlägen, würden sich altersbezogene Indikatoren auch nicht zur Bedarfsdifferenzierung eignen.

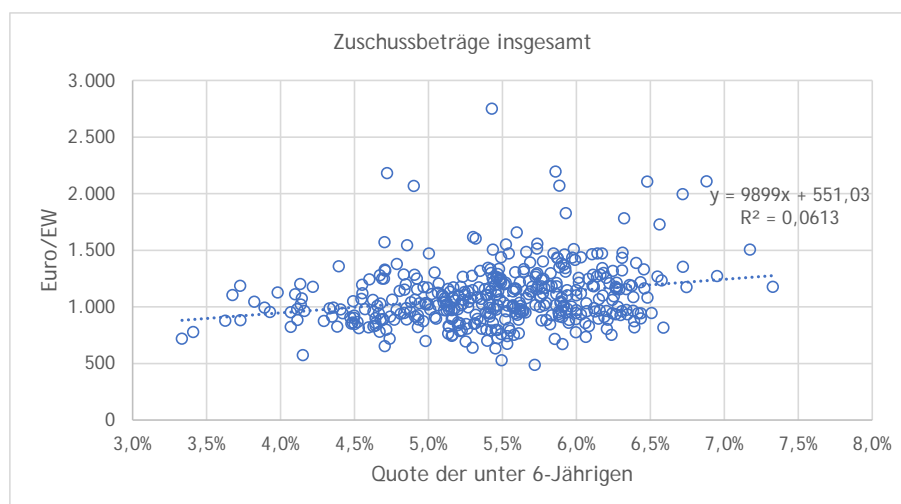
⁸⁵ *Univariat* bedeutet, dass jeweils nur eine erklärende Variable (hier die Altersstruktur) zur Erklärung der Unterschiede in den Zuschussbeträgen herangezogen wird. Dem gegenüber prüft der *multivariate* Ansatz das gleichzeitige Zusammenspiel mehrerer Einflussfaktoren.

⁸⁶ Gemäß der Logik der drei Säulen im Schlüsselzuweisungssystem werden die Daten der kreisangehörigen Gemeinden getrennt von denjenigen der kreisfreien Städte und Landkreise analysiert.

⁸⁷ Der Schätzer von 9899 x bezieht sich auf die Änderung des Zuschussbetrags je EW bei einer Änderung der Altersquote um 100 Prozentpunkte. Ein Prozentpunkt hat folglich den Gegenwert von 98,99 Euro/EW.

angesprochen. Darauf weist auch die sehr geringe Varianzaufklärung des einfachen univariaten Modells hin ($R^2 = 6,13\%$).⁸⁸ Die wesentlich präzisere Abwägung dieser Effekte wird das multivariate, gesamthafte Schätzmodell liefern (siehe oben), dessen rechnerische Ergebnisse und Interpretation im Abschnitt 4.3.1 dargelegt sind.

Abbildung 21: Streudiagramm: Quoten der unter 6-Jährigen und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden

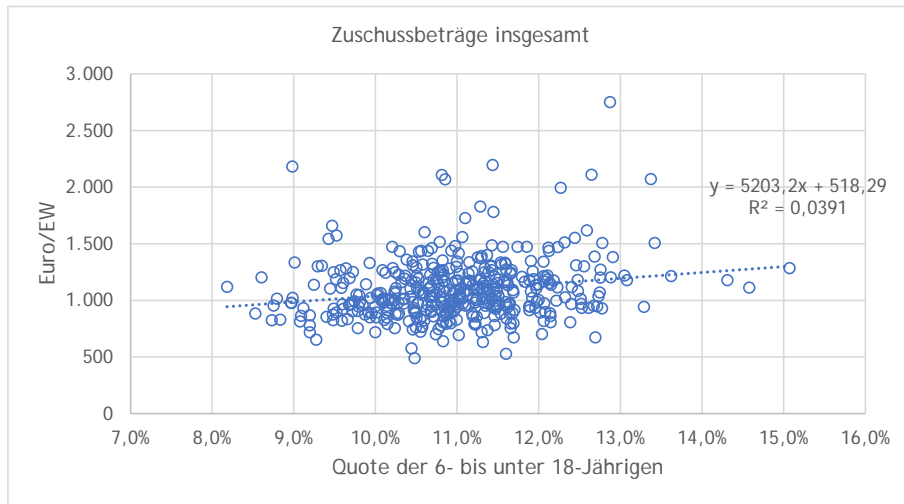


Zuschussbeträge im Durchschnitt der Jahre 2020-2022; Darstellung ohne Stadt Eschborn
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Für die Quote der 6 bis unter 18-Jährigen ist aus der univariaten Perspektive ebenfalls ein positiver Zusammenhang zu den Gesamt-Zuschussbeträgen festzustellen (Abbildung 22) - und das, obwohl die Schulträgerschaft als wesentlicher vermuteter Einflussfaktor bei den Landkreisen und kreisfreien Städten (sowie bei einem Teil der Sonderstatusstädte) liegt. Deshalb wäre die Quote 6- bis 18-Jähriger besser auf der Ebene der Landkreise zu untersuchen. Dennoch besteht rechnerisch ein positiver univariater Zusammenhang. Eine um einen Prozentpunkt höhere Quote von Kindern und Jugendlichen zwischen 6 und 18 Jahren erhöht die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden um durchschnittlich 52 Euro/EW. Dies legt nochmals nahe, dass es neben den direkt nachvollziehbaren Aufgabenbereichen (Schulträgerschaft) auch einen übergreifenden Zusammenhang gibt, der mit einem höheren Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Einwohnerschaft korrespondiert. Erneut ist das Bestimmtheitsmaß jedoch sehr niedrig und fällt sogar nochmals geringer aus als bei der Quote der unter 6-Jährigen ($R^2 = 3,91\%$). Eine genauere Aufklärung und Einbettung in das Zusammenspiel mit anderen potenziellen Bedarfsfaktoren kann auch hier das multivariate Modell liefern (siehe Abschnitt 4.3.1).

⁸⁸ Das Bestimmtheitsmaß R^2 gibt an, welcher Anteil der Varianz technisch durch den gewählten Einflussfaktor erklärt werden kann. Es liegt im Bereich zwischen 0 (keinerlei Erklärungswert) und 1 (vollständige Erklärung).

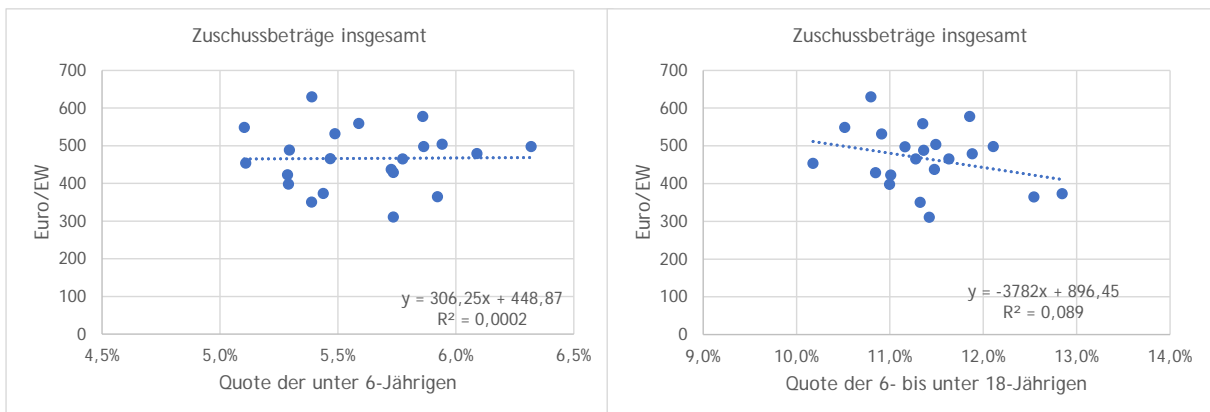
Abbildung 22: Streudiagramm: Quoten der 6- bis unter 18-Jährigen und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden



Zuschussbeträge im Durchschnitt der Jahre 2020-2022; Darstellung ohne Stadt Eschborn
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Eine Analyse auf der Ebene der Landkreise (Abbildung 23) zeigt, dass der Erklärungsbeitrag der Altersstruktur hier auf den ersten Blick deutlich schlechter ist als auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden. Bezogen auf die Altersquote der unter 6-Jährigen liegt bei der univariaten Betrachtung kein erkennbarer Zusammenhang vor, bezogen auf die Kinder und Jugendlichen zwischen 6 und 18 Jahren stellt sich technisch trotz der Aufgabe der Schulträgerschaft sogar ein negativer Zusammenhang ein. Aus dem univariaten Ansatz können daher keine Ableitungen für eine Veredelung kinder- und jugendbezogener Lasten in der Teilschlüsselmasse (bzw. Säule) der Landkreise erstellt werden.

Abbildung 23: Streudiagramm: Quote der unter 6- sowie 6- bis unter 18-Jährigen und Gesamt-Zuschussbeträge der Landkreise

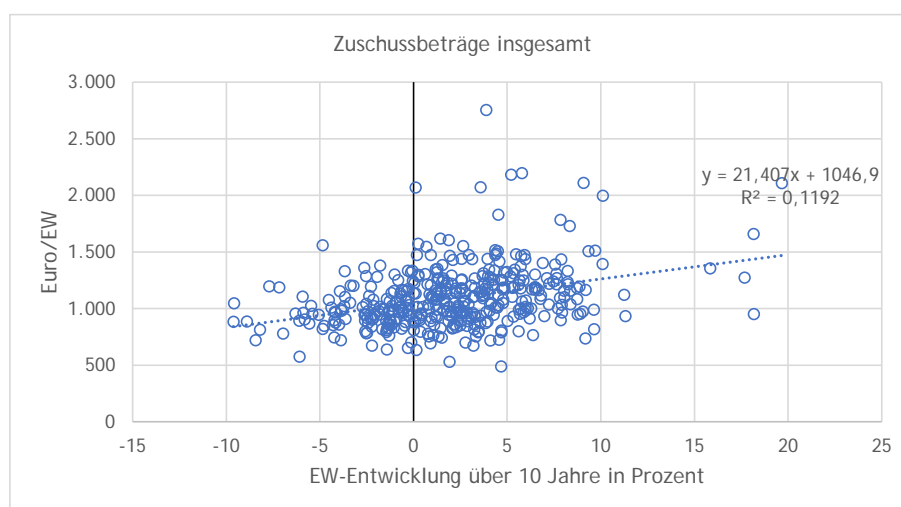


Zuschussbeträge des Jahres 2022
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

3.1.3.2 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

In der univariaten Betrachtung wirkt sich die Entwicklung der Einwohnerzahl auf den ersten Blick positiv auf die Zuschussbeträge aus. Kommunen, die in den vergangenen 10 Jahren stärkere Zuwächse ihrer Einwohnerzahl verzeichnet haben, weisen im Durchschnitt zugleich höhere Zuschussbeträge auf. Bisher findet im HFAG eine Veredelung für *schrumpfende* Gemeinden statt (Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang gem. § 20 Abs. 1 HFAG). Dieser bestehende Ansatz kann mit Blick auf die empirischen Ergebnisse in Frage gestellt werden, zumal die Einwohnerentwicklung in Hessen in den vergangenen 10 Jahren vorrangig von Wachstum und nicht von Schrumpfung geprägt war (Abschnitt 3.1.1). Vor diesem Hintergrund ist eher ein Ansatz für Einwohnerwachstum naheliegend. Dieser könnte die Finanzbedarfe des Ausbaus kommunaler Infrastrukturen unter Wachstumsbedingungen adressieren und damit u. a. helfen, die Kosten der Ausweisung von Wohngebieten abzudecken. Hiermit könnte eine Förderung für die Ausweisung von Wohnbauflächen im Rahmen des HFAG umgesetzt werden. Diese pauschalierte Form des Ansatzes wäre überdies dafür geeignet, auch die Innenentwicklung von Siedlungskörpern zu fördern, die nicht zwingend mehr Flächenverbrauch zur Folge hat. Nach den Parametern der univariaten Regression wäre auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden bei einem Wachstum der Einwohnerzahl um 1 Prozent ein höherer durchschnittlicher Zuschussbetrag von 21,41 Euro/EW erforderlich. Angesichts der auch hier geringen Varianzaufklärung des Gesamtmodells ($R^2 = 11,92\%$) sollte die Entscheidung jedoch auf der Grundlage der multivariaten Modellergebnisse verifiziert werden (Abschnitt 4.3.2).

Abbildung 24: Streudiagramm: Wachstumsrate der Einwohnerzahl und Gesamt-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden

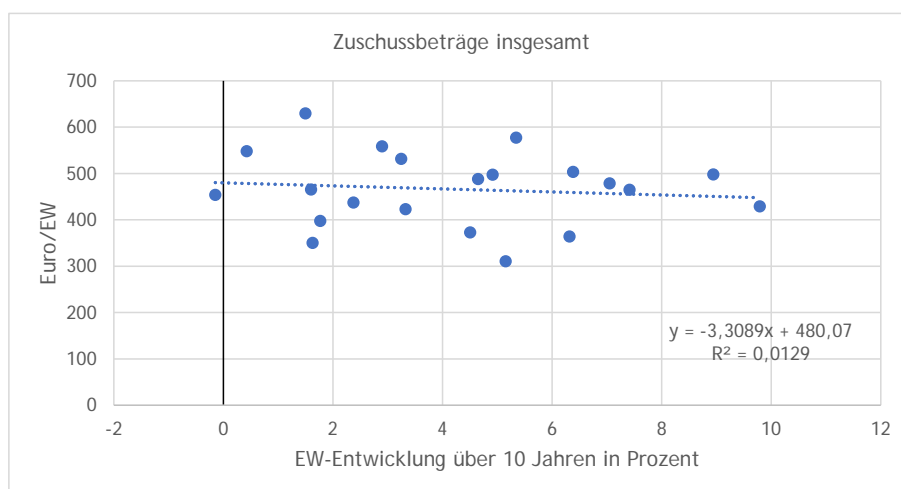


Zuschussbeträge im Durchschnitt der Jahre 2020-2022; Darstellung ohne Stadt Eschborn
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Der auf den ersten Blick stabile lineare Zusammenhang macht immerhin erkennbar, dass es keinen expliziten Schwellenwert braucht, um den Effekt des Wachstumsfaktors wirken zu lassen. Stattdessen kann die individuelle Ausprägung der Wachstumsrate der Einwohnerzahl mit einem zu bestimmenden Parameter multipliziert werden.

Für die Landkreise scheint die Bevölkerungsentwicklung dagegen für die Höhe der Zuschussbeträge weniger relevant zu sein. Die univariate Untersuchung weist nicht auf einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen dem Einwohnerwachstum der vergangenen 10 Jahre und der Höhe der Zuschussbeträge hin (Abbildung 25). Sowohl der Schätzparameter als auch der Umfang der Varianzaufklärung liegen nahezu bei null.

Abbildung 25: Streudiagramm: Wachstumsrate der Einwohnerzahl und Gesamt-Zuschussbeträge der Landkreise



Zuschussbeträge des Jahres 2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

3.2 SONDERSTATUSSTÄDTE UND KRAGENKREISE

3.2.1 BEDEUTUNG FÜR DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

In Hessen existieren insgesamt sieben sog. Sonderstatusstädte, die in § 4a HGO definiert sind. Nach der dortigen Festlegung ist ihr besonderer Status dadurch gekennzeichnet, dass sie neben ihren gemeindlichen Aufgaben „zusätzlich einzelne, ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben der Landkreise“ wahrnehmen. Die sieben Sonderstatusstädte haben zwischen rund 50.000 und 100.000 Einwohner und sind im Einzelnen

- Bad Homburg v. d. Höhe
- Fulda
- Gießen
- Hanau
- Marburg
- Rüsselsheim am Main
- Wetzlar

Anders als für kreisfreie Städte besteht keine eindeutige Differenzierung von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden über einen allgemein für alle Sonderstatusstädte gleichermaßen definierten Aufgabenbestand. Auch der in § 4a (2) HGO gesetzte Schwellenwert von 50.000 Einwohnern bringt im Allgemeinen keine besonderen Aufgaben oder eine Sonderstellung im föderalen Steuerverteilungssystem für eine kreisangehörige Gemeinden mit sich.⁸⁹

Die Erbringung ausgewählter Kreisaufgaben erfolgt auf Basis von Vereinbarungen in Landesgesetzen und -verordnungen sowie durch Vereinbarungen zwischen der Sonderstatusstadt und dem jeweiligen Landkreis, der als *Kragenkreis* bezeichnet wird. Dies bringt eine erhebliche Unterschiedlichkeit in der

⁸⁹ Daher haben viele Flächenländer keine vergleichbaren Konstrukte vorgesehen. Anders ist die z. B. für sog. Große Kreisstädte, die sich jedoch durch einen homogeneren Aufgabenbestand von den kleineren Gemeinden abgrenzen.

Wahrnehmung konkreter Aufgaben mit sich.⁹⁰ Beispielsweise erbringen im Bereich der sozialen Leistungen lediglich die Städte Fulda, Marburg und Wetzlar Leistungen der örtlichen Sozialhilfe selbst, während sie in den anderen Sonderstatusstädten vom jeweiligen Kragenkreis getragen werden. Diskrepanzen liegen zudem hinsichtlich der Schulträgerschaften vor. Fünf der sieben Sonderstatusstädte sind Schulträgerinnen, jedoch nicht Bad Homburg v. d. Höhe und Wetzlar. Diese beiden zahlen – wie die übrigen kreisangehörigen Gemeinden – eine kostendeckende Schulumlage an die jeweiligen Landkreise.⁹¹ Übernimmt eine Sonderstatusstadt bestimmte kreisliche Aufgaben, dann haben die Kragenkreise entsprechend einen geringeren finanziellen Aufwand für die verbleibende Aufgabenerfüllung im Vergleich zu den übrigen Landkreisen.

Die hier in Frage stehende Prüfung der Bedarfsveredelung für die Sonderstatusstädte behandelt *nicht* die Frage der Existenz der Sonderstatusstädte selbst. Diese ist unabhängig von den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs. Zu untersuchen ist allerdings die Wahl des angemessenen Finanzierungsweges und der Umfang der Veredelung gegenüber den übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Obwohl sich der aktuelle Veredlungsfaktor von 158 % in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden aus der vertikalen Bedarfsberechnung ergibt, stellt diese Diskussion nicht das Modell der Bedarfsberechnung an sich in Frage. Vielmehr soll die Frage beantwortet werden, ob ein einheitlicher pauschaler Ansatz für alle (!) Sonderstatusstädte trotz des sehr unterschiedlichen Aufgabenbestands im Einzelnen problematische Auswirkungen hat und ob die besondere Situation der sieben Städte auch auf andere Weise abgebildet werden kann. Um die aus der Aufgabenerfüllung der Sonderstatusstädte erwachsenden zusätzlichen finanziellen Belastungen zu adressieren, kommen dabei grundsätzlich drei Finanzierungswege in Frage:

1. Dem Charakter der Sonderstatusstädte am nächsten kommt ein individueller Ausgleich innerhalb des jeweiligen Kreisgebiets zwischen der Sonderstatusstadt und dem dazugehörigen Kragenkreis. Dies kann sowohl mittels einer vertraglichen Vereinbarung als auch über den Weg der Kreisumlage geregelt werden. Während sich eine vertragliche Regelung dabei jeweils an den konkreten Aufgaben- und Ausgabenlasten orientiert, bemisst sich die Kreisumlage an der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Sonderstatusstädte. Der Ausgleich wäre dann nicht mehr an den Ausgaben, sondern auf indirektem Weg an der Finanzkraft der Sonderstatusstädte, orientiert und über einen individuell abweichenden Umlagesatz der Kreisumlage (und ggf. Schulumlage) ausgeregelt. Bei diesem Finanzierungsweg werden die Regelungen des HFAG allerdings nicht berührt. Es ist weder ein Veredlungsfaktor für die Sonderstatusstädte noch ein Absenkungsfaktor für die Kragenkreise erforderlich.
2. Sollen Finanzierungsflüsse außerhalb des Kreisgebiets eingebunden werden, etwa eine Landesförderung für die Erfüllung der von den Sonderstatusstädten übernommenen Aufgaben, so ist ein aufgabenakzessorischer Ausgleich sachgerecht. Dieser wird an der Erfüllung der jeweils konkreten Aufgabe ausgerichtet und kann dabei in die jeweiligen Finanzierungsflüsse zwischen dem Land und den Landkreisen eingebettet sein. Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs wären dies etwa Besondere Finanzausweisungen. Das Schlüsselzuweisungssystem wäre bei diesem Finanzierungsweg nicht berührt. Die Sonderstatusstädte werden in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden mit ihren gemeindlichen Aufgaben vergleichbar zu den anderen Städten im kreisangehörigen Raum behandelt.
3. Als dritter Weg kommt eine Veredelung mit einem Ergänzungsansatz in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden im Schlüsselzuweisungssystem in Frage. Dies entspricht der Adressierung der Sonderbedarfe in den allgemeinen Steuerkraftausgleich zwischen allen kreisangehörigen Gemeinden mit einer pauschalen Veredelung bestimmter definierter Bedarfe. Die Folge ist, dass *alle* Städte und Gemeinden innerhalb der Schlüsselmasse „global“

⁹⁰ Für eine Aufstellung der einzelnen Aufgaben vgl. Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 137-140.

⁹¹ Dabei bestehen zudem nicht unerhebliche Unterschiede in der Höhe der Schulumlage, die unter anderem auf inhomogene Berechnungsweisen zurückgehen und die Vergleichbarkeit weiter verschlechtern. Vgl. Keilmann 2020.

an der Finanzierung der Sonderbedarfe der Sonderstatusstädte beteiligt werden. Eine direkte Verbindung zum jeweiligen Kragenkreis oder zumindest zu den Gemeinden des jeweiligen Kragenkreises ist nicht vorgesehen und auch nicht mehr möglich. Stattdessen werden die finanziellen Effekte der Veredelung sogar zu einem großen Teil von denjenigen Gemeinden getragen, die selbst nicht in einem Landkreis mit Sonderstatusstadt liegen.

Die aktuelle Regelung im HFAG sieht eine Mischung der Finanzierungswege 2 und 3 vor, mit einem klaren Schwerpunkt auf Finanzierungsweg 3. In der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden werden die Sonderstatusstädte im Rahmen des Hauptansatzes mit einem Faktor von 158 % veredelt (§ 19 HFAG), obwohl es sich nicht um gemeindliche Aufgaben handelt und insofern die Bedarfsdifferenzierung (siehe oben, Abschnitt 1.3) nicht am einheitlichen Maßstab der Gemeindeaufgaben ansetzt. Zusätzlich wird für die Sonderstatusstädte in ihren jeweiligen Kragenkreisen der Kreisumlagesatz reduziert (§ 50 Abs. 2 HFAG). In den Kragenkreisen selbst wird die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ebenfalls modifiziert, indem nur 75 % der Einwohnerzahl der Sonderstatusstädte bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl angesetzt werden (§ 31 HFAG). Des Weiteren weichen die tatsächlichen Kreisumlagesätze der Sonderstatusstädte von den Umlagesätzen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden ab, wobei bei den Sonderstatusstädten mit eigener Schulträgerschaft (Rüsselsheim, Hanau, Gießen, Marburg, Fulda) höhere und den Städten ohne Schulträgerschaft (Bad Homburg v. d. Höhe, Wetzlar) niedrigere Umlagesätze zur Anwendung kommen. Letztere zahlen wiederum zusätzlich zur Kreisumlage eine Schulumlage an ihren Landkreis, wobei die Umlagesätze denen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden entsprechen. Die skizzierten Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und in der Säule der Landkreise wirken sich überdies in einer weiteren Stufe der Kaskade auf die Finanzierungsanteile an der Umlage für den Landeswohlfahrtsverband aus (§ 52 HFAG).⁹²

Diese Konstruktion des Zusammenspiels von einer Veredelung in der Teilschlüsselmasse der Gemeinden und der Ermäßigung bei den Umlagegrundlagen ist hoch komplex und in seiner fiskalischen Wirkung nur sehr indirekt mit der tatsächlichen Aufgabenerfüllung der Sonderstatusstädte verbunden. Problematisch ist darüber hinaus die Festlegung einheitlicher Sätze (158 % Veredelung für alle SoSS nach § 19 Nr. 4 HFAG und 43,5-prozentige Ermäßigung für alle SoSS bei der Kreisumlage nach § 50 Abs. 2 HFAG sowie einheitlich 75-prozentige Ansetzung der Einwohnerzahl bei der Ausgleichsmesszahl der Landkreise) bei einem zugleich inhomogenen Aufgabenbestand. Dies führt zu einer Loslösung der Aufgaben der Sonderstatusstädte von ihrer Finanzierung. Wie schwierig in dieser Gemengelage die Auseinandersetzung mit den konkreten Aufgaben der Sonderstatusstädte sowie deren Kostenfolgen fällt, zeigen die diesbezüglichen Analysen der Überörtlichen Prüfung (ÜPKK), die in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden in den Jahren 2017 und 2023 vorgenommen wurden und zu uneinheitlichen Ergebnissen führten (siehe Infokasten im Anhang: Abbildung 56). Eine systematische Schwäche ist - wie bereits skizziert wurde - die Mischung von gemeindlicher und kreislicher Aufgabenerfüllung in der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden. Für die Veredelung in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden ist eine Konzentration auf den Teil der Gemeindeaufgaben sachgerecht. Sonst würden die anderen kreisangehörigen Gemeinden aus ihrer eigenen Teilschlüsselmasse Kreisaufgaben mitfinanzieren, die zudem nicht einmal im eigenen Kreisgebiet liegen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich (wie im jährlichen Rhythmus typisch), die Steuerkraftmesszahlen verändern, d. h., die Verschiebungen zwischen den Gemeinden nicht durch Veränderungen bei der Aufgabenerfüllung geprägt sind, sondern durch das normale, nicht vollständig synchron verlaufende Steuerwachstum.⁹³ Eine Verzerrung ist auch bei einer unpassenden Festlegung der Veredelungs- und Ermäßigungsfaktoren zu erwarten. Dies gilt sowohl für den Fall einer zu hohen Veredelung - dann finanzieren alle anderen kreisangehörigen Gemeinden unwillentlich solidarisch mit - als auch im Fall der zu geringen Veredelung - dann werden die nachvollziehbaren Sonderbedarfe der Sonderstatusstädte (zu Gunsten der übrigen Gemeinden) möglicherweise nicht ausreichend

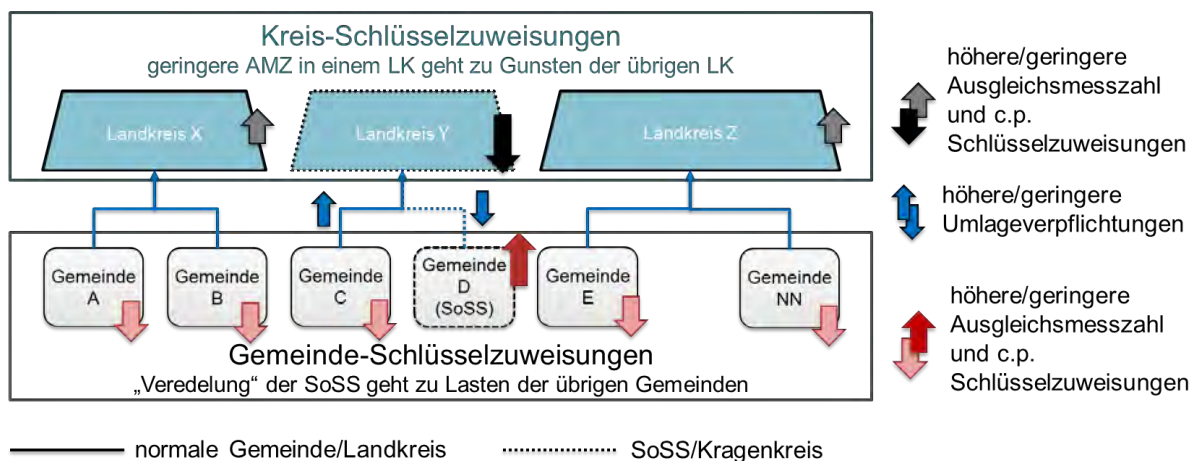
⁹² Hier bewirken geringere Einnahmen der Kragenkreise aus der Kreisumlage geringere Umlagepflichten zu Lasten der übrigen finanzierungsbeteiligten Landkreise und kreisfreien Städte.

⁹³ Bei der Steuerkraftberechnung werden die SoSS den anderen Gemeinden gleichgestellt. D. h., bei der Bestimmung der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl wird Augenhöhe zu den anderen Gemeinden hergestellt.

berücksichtigt. Dies führt in der Folge zu einer Verwässerung der Effekte des Schlüsselzuweisungssystems. Effekte durch die Veränderung der (Teil-)Schlüsselmassen, der Steuerkraftmesszahlen oder anderer Parameter des Schlüsselzuweisungssystems kommen bei den Sonderstatusstädten anders an als bei den anderen Gemeinden in der gleichen Teilschlüsselmasse.

Abbildung 26 fasst die aktuellen Wirkungswege zusammen. Die Veredelung der Sonderstatusstädte in der Säule der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen geht zu Lasten der übrigen Gemeinden. Gleichzeitig führt die Absenkung der Ausgleichsmesszahl im dazugehörigen Kragenkreis (reduzierte Einwohnerzahl der Sonderstatusstädte) zu höheren Ausgleichsmesszahlen in den übrigen Landkreisen. Innerhalb des jeweiligen Kreisgebiets hat die Absenkung der Umlage für die Sonderstatusstadt zur Folge, dass der Landkreis einen höheren Teil seiner Finanzierungsbedarfe über die Kreisumlage von den übrigen Gemeinden generiert. Die einzig fehlende Finanzierungsbeziehung ist diejenige zwischen der Sonderstatusstadt und ihrem Kragenkreis, die eigentlich die Aufgabenverteilung direkt repräsentieren würde und die hier zentral wäre. Stattdessen ist ein System von mehrfach pauschalierten Zuschlägen und Absenkungen in Kraft, das wenig zielgenau ist, Sickerverluste in unbekanntem Ausmaß generiert und zudem die permanente erzwungene Solidaritätspflicht der übrigen Gemeinden und Landkreise einfordert, während die Geschäftsgrundlagen für die finanziellen Folgen bilateral zwischen Kragenkreis und Sonderstatusstadt ausgehandelt werden. In dieser Konstellation ist die Konstruktion im HFAG systematisch nicht gut aufgehoben.

Abbildung 26: Schema der Berücksichtigung der Sonderstatusstädte im HFAG



Quelle: Eigene Darstellung.

Systematisch richtiger wäre es, wenn die durch die Sonderstatusstädte wahrgenommenen Kreisaufgaben, also v. a. Aufgaben im Bereich der Sozialverwaltung und der Schulträgeraufgaben⁹⁴, in der Säule der Landkreise mit verarbeitet werden. Allerdings wäre auch dafür ein homogener Aufgabenbestand erforderlich. Stattdessen sind die Fragen der Aufgabenteilung und Finanzbeziehungen zwischen den SoSS und ihren jeweiligen Kragenkreisen stark durch individuelle Lösungen geprägt, sodass pauschale Ansätze ins Leere zu laufen drohen.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass sowohl bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen als auch bei der Berechnung der Kreisumlage das Leistungsfähigkeitsprinzip im Vordergrund steht, d. h., finanzstarke Städte und Gemeinden tragen mehr zur Finanzierung der Kreisumlage bei als finanzschwächere. Finanzschwächere Gemeinden erhalten höhere Schlüsselzuweisungen und vice versa. Die beschriebenen Finanzierungsverbindungen betreffen jedoch das konkrete Innenverhältnis zwischen den SoSS und den Kragenkreisen. Dieses Innenverhältnis hat eher Charakter eines Ausgleichs für konkret zu erbringende Leistungen (Äquivalenzprinzip). Auch

⁹⁴ Schulträgeraufgaben können gleichnamig gemacht werden, wenn die Schulumlage der kreisangehörigen Gemeinden mit betrachtet wird

hier ist eine Pauschalierung und Vereinfachung denkbar, jedoch sehr viel konkreter auf die jeweils individuelle Aufgabenerfüllung bezogen und nicht - wie im Status quo - im Zusammenspiel mit allen übrigen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen.

Aus systematischer Sicht ist folglich die bestehende Konstruktion kritisch zu sehen. Eine einfache und zugleich wesentlich zielgerichtetere Lösung wäre, dass die Sonderstatusstädte nicht mehr als eigene Gruppe in den Regelungen des HFAG berücksichtigt werden und stattdessen kreisintern der Ausgleich zwischen den Sonderstatusstädten und ihren jeweiligen Kragenkreisen durchgeführt wird. Im HFAG zahlen die Sonderstatusstädte zunächst eine normale Kreisumlage, sie erhalten dann kreisintern einen Ersatz für ihre übernommenen kreislichen Aufgaben, der sich aufgabenakzessorisch am individuellen Zuschnitt der Aufgabenverteilung ausrichtet. Damit wären die Ausgleichs individuell je SoSS darstellbar, und nicht mehr pauschal mit einer wesentlich geringeren Passfähigkeit. Eine unbeabsichtigte Mitfinanzierung durch die übrigen kreisangehörigen Gemeinden - und in der Teilmasse für die Kreis-Schlüsselzuweisungen auch durch die übrigen Landkreise - entfällt in dieser Lösung.

Gleichzeitig wäre in einer solchen Lösung zu prüfen, ob die Sonderstatusstädte aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung als einwohnerstärkste Städte im kreisangehörigen Raum eine Veredelung ihrer Funktionen angezeigt ist - natürlich nur bezogen auf ihre gemeindlichen Aufgaben. Wie im späteren Abschnitt 3.4.1 gezeigt wird, sind fünf der sieben Sonderstatusstädte Oberzentren, nur zwei haben diesen Status nicht - Rüsselsheim ist Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums und Bad Homburg v. d. Höhe ist ein „normales“ Mittelzentrum. Daher wird im Rahmen des Abschnitts 4 neben der bestehenden Veredelung für Mittelzentren auch eine Veredelung für die Oberzentren geprüft.

Tabelle 7: Übersicht Sonderstatusstädte

	EW-Zahl 2022	Zentralörtlicher Status	Schulträgerschaft
Rüsselsheim am Main	67.277	Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Ja
Bad Homburg v. d. Höhe	54.996	Mittelzentrum	Nein
Hanau	101.364	Oberzentrum	Ja
Gießen	94.146	Oberzentrum	Ja
Wetzlar	54.187	Oberzentrum	Nein
Marburg	77.845	Oberzentrum	Ja
Fulda	69.968	Oberzentrum	ja

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.2 EMPIRISCHE ANNÄHERUNG

Die empirische Auseinandersetzung mit den Sonderstatusstädten beschäftigte die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften bereits in ihren Kommunalberichten 2017 und 2023. Im Kommunalbericht 2017 wurden bereits Kosten der kreislichen Aufgabenanteile berechnet.⁹⁵ Eine erneute Befassung erfolgte im Kommunalbericht 2023.⁹⁶ Die Ergebnisse können jedoch nur bedingt für die Regelungen im HFAG genutzt werden. Zum einen beruhen die Haushaltsstrukturanalysen auf Haushaltsdaten direkt aus der Verwaltung, nicht aus der amtlichen Statistik, sodass die unmittelbare Vergleichbarkeit zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden nicht gegeben ist. Zum anderen sind

⁹⁵ Die Aufgabe bestand in der Analyse der Aufgaben und der Ableitung des Ermäßigungssatzes bei der Kreisumlage. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017.

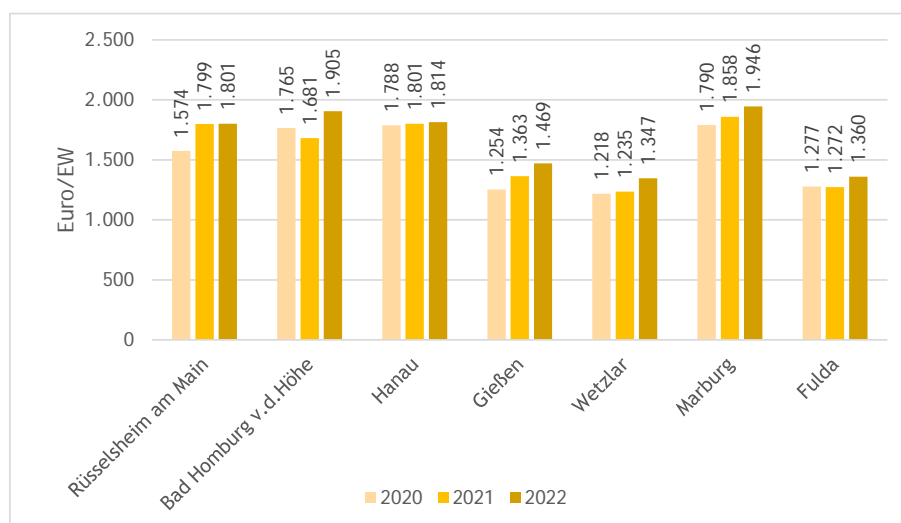
⁹⁶ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2023.

die Prüfberichte in ihrer Zielrichtung nicht deckungsgleich zu den Anforderungen von Veredelfaktoren im HFAG - dort sind nicht primär Wirtschaftlichkeitsanalysen und Ergebnisverbesserungspotenziale gefordert,⁹⁷ sondern die Bestimmung der Differenzierung der Ausgleichsmesszahl im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen. Bereits aus dem Kommunalbericht 2017 gehen die unterschiedlichen Sichtweisen hervor, die durchaus zu Abweichungen in den zahlenmäßigen Ergebnissen führen. Dies sind denkbar ungünstige Voraussetzungen für eine allgemeine Veredelung der Finanzbedarfe der Sonderstatusstädte, da dies im geschlossenen System der Schlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden zu Interferenzen mit allen übrigen Städten und Gemeinden in dieser Säule führt.

Die hier gewählte empirische Annäherung vergleicht deskriptiv die Abweichung der Sonderstatusstädte von den übrigen Gemeinden in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden. Aus dieser Abweichung würde sich sachgerecht ein Veredelfaktor ableiten lassen. Ein Vergleich ist grundsätzlich nur innerhalb dieser Säule sinnvoll (und nicht etwa mit den kreisfreien Städten), da nur dort die Verteilungswirksamkeit mit Blick auf die Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen gegeben ist. Der eher qualitative Ansatz des Vergleichs ist angesichts der nur geringen Anzahl (sieben Sonderstatusstädte)⁹⁸ zudem eine angemessene empirische Strategie, um die spätere regressionsstatistische Analyse richtig zu parametrisieren und deren Ergebnisse zu interpretieren.

Die Analyse bezieht sich auf die aufgabenbezogenen Defizite der Verwaltungstätigkeit. Die Investitionstätigkeit bleibt außen vor, was mit Blick auf die starke Entwicklung der Investitionen der SoSS in den vergangenen Jahren (siehe Abschnitt 2.3) zweckmäßig ist, um daraus keine verzerrenden Einflüsse zu erhalten. In die Berechnung gehen unbereinigte Defizite ein, es finden also keine Korrekturen nach Vorbild des vertikalen Verfahrens (Korridorbereinigung) statt.

Abbildung 27: Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte 2020-2022 (Verwaltungstätigkeit)



Alle Hauptproduktbereiche ohne Allgemeine Finanzverwaltung
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Bereits aus einer einfachen Gegenüberstellung der aufgabenbezogenen Defizite aus der Aufgabenerfüllung⁹⁹ gehen deutliche Unterschiede zwischen den sieben Sonderstatusstädten hervor (Abbildung 27). Dabei herrscht eine gewisse Zweiteilung: In Gießen, Wetzlar und Fulda liegen die Zuschussbeträge für die Verwaltungstätigkeit niedriger als in den übrigen vier Städten. Zudem ist die Bandbreite

⁹⁷ Dies war Gegenstand der Prüfung der ÜPKK. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 104-132.

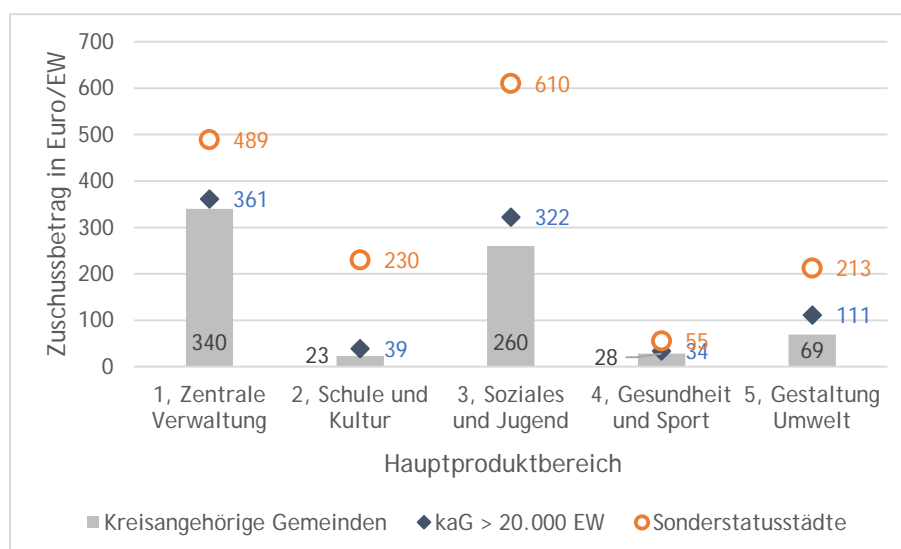
⁹⁸ Hinzu kommt, dass Hanau ggf. perspektivisch aus der Gruppe ausscheiden könnte und sich dadurch die Anzahl auf nur noch sechs reduziert.

⁹⁹ Berechnet wurden die Zuschussbeträge, die sich aus den Hauptproduktbereichen 1-5 (bzw. den Produktbereichen 1-15) ergeben: Bereinigte Auszahlungen abzüglich Bereinigte Einzahlungen aus der Verwaltungstätigkeit.

zwischen den drei Städten vergleichsweise gering; gleiches lässt sich für die Vierergruppe der übrigen Sonderstatusstädte feststellen, die ebenfalls recht nahe beieinander liegen. Diese Zweiteilung weist bereits darauf hin, dass eine einheitliche pauschale Veredelung, die sich am Mittelwert der sieben Sonderstatusstädte orientiert, für vier Städte tendenziell zu niedrig sein dürfte, für die drei anderen dagegen tendenziell zu hoch.

Nach Aufgabenbereichen ausdifferenziert – hier zunächst nach den fünf Hauptproduktbereichen der Bundessystematik der Finanzstatistik – fallen zunächst die Sonderpositionen bei den Schulträgeraufgaben und den sozialen Leistungen ins Auge (Abbildung 28). Dies erklärt sich unmittelbar aus den Aufgabenzuschnitten der Sonderstatusstädte, wobei die Mittelwerte wiederum ein breites Spektrum von Einzelwerten repräsentieren (z. B. im HPB 3¹⁰⁰ zwischen 424 Euro/EW in Fulda und 785 Euro/EW in Bad Homburg v. d. Höhe). Zur Einordnung sind nicht nur die Durchschnittswerte für alle kreisangehörigen Gemeinden angegeben, sondern auch diejenigen für die kreisangehörigen Städte über 20.000 EW, die selbst keine SoSS sind. Ersteres wäre der Bezugspunkt für einen Veredelungsfaktor, zweiteres dient der Illustration, wo bestimmte Finanzbedarfe eher eine Frage der Gemeindegröße sein könnten und weniger durch den Sonderstatus bedingt sind. Neben den beiden genannten Hauptproduktbereichen liegen die Zuschussbeträge zudem im Bereich der Allgemeinen Verwaltung als auch in der Gestaltung der Umwelt höher als in den Vergleichsgruppen.

Abbildung 28: Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte im Vergleich nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

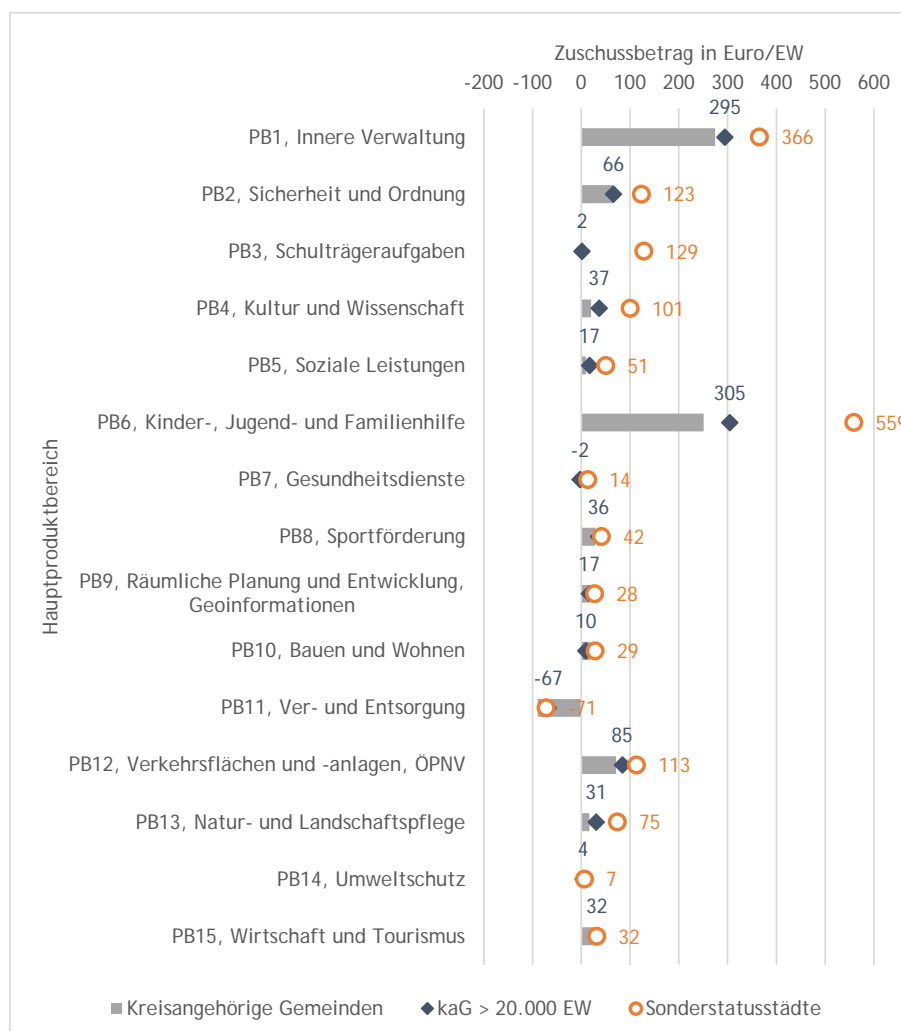
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Nach dieser groben Einordnung wird in einem zweiten Schritt eine Unterscheidung nach den Produktbereichen der hessischen Landessystematik vorgenommen (Produktbereiche 1 bis 16, Abbildung 29). Hier bestätigt sich zum einen die besondere Rolle der Schulträgeraufgaben, andererseits wird klar, dass eher die Jugendhilfe und nicht die Sozialhilfe den Ausschlag für die Differenz zu den kreisangehörigen Gemeinden gibt. Zum anderen ist aber auch erkennbar, dass die höheren Zuschussbeträge in einigen Produktbereichen zum Teil durch die reine Gemeindegröße erklärt werden können. So liegen etwa im Bereich Kultur und Wissenschaft (PB 4), bei der Verkehrsinfrastruktur (PB 12) oder der Allgemeinen Verwaltung (PB 1) auch schon für die kreisangehörigen Städte mit mehr als 20.000 EW überdurchschnittliche Zuschussbeträge vor, die mit einem

¹⁰⁰ Im Hauptproduktbereich 3 werden die Produktbereiche 5 (Soziale Leistungen) und 6 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) zusammengefasst.

größeren räumlichen Einzugsbereich und Ballungskosten korrespondieren (diese Punkte werden im Abschnitt 3.4.1 gesondert untersucht).

Abbildung 29: Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte im Vergleich nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Für die einzelnen Produktbereiche PB 1 bis PB 15 können die Differenzen zwischen den Ausprägungen der SoSS und denjenigen der übrigen Gemeinden berechnet werden. Die Ergebnisse dokumentiert Tabelle 8 (die Werte für die kaG > 20.000 EW werden lediglich nachrichtlich ausgewiesen). Bezogen auf die gesamte Aufgabenerfüllung der Sonderstatusstädte liegen die Zuschussbeträge der Verwaltung im Gesamtergebnis mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden. Wird der Vergleich in einem relativ groben Zuschnitt auf die gemeindlichen Aufgaben der SoSS reduziert (ohne PB 3, PB 5 und PB 6¹⁰¹) und werden darüber hinaus die grundsätzlich kostendeckend zu erbringenden Ver- und Entsorgungsleistungen¹⁰² außen vor gelassen, so liegen die Zuschussbeträge der SoSS noch rund 53 % höher als im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden. Zur Robustheitsprüfung können zudem die Produktbereiche *Kultur und Wissenschaft* (PB 4), die *Sportförderung* (PB 8) sowie *Wirtschaft und Tourismus* (PB 15) ausgeschlossen werden und insofern eine stärkere

¹⁰¹ Für den PB 6 werden nur die *sonstigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe* bereinigt. Insbesondere für die Kindertagesbetreuung bleiben die gemeindliche Aufgabenanteile erhalten, die nicht auf die Landkreise übergehen.

¹⁰² Dies sind die Produktgruppen 531-535.

Konzentration auf die pflichtigen Aufgabenbereiche (bzw. die Aufgaben mit geringeren kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten) abgestellt werden. In diesem Fall reduziert sich der Umfang der überdurchschnittlichen Zuschussbeträge der SoSS auf rund 33,6 % gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden.¹⁰³

Diese Ergebnisse legen nahe, dass für die Sonderstatusstädte auch abseits ihrer übernommenen kreislichen Aufgaben ein Zuschlag im Rahmen der Veredelung der Ausgleichsmesszahl angemessen ist. Dessen Umfang liegt in einer ersten groben Annäherung bei einer Konzentration auf die gemeindlichen Aufgaben voraussichtlich in einem Spektrum zwischen rund 35 % und 55 % und damit in der Tendenz höher als der bisherige Ansatz für die Mittelzentren (30 %), allerdings niedriger als der bisherige Wertungsfaktor von 58 %.

Tabelle 8: Differenzen der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zum Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (Verwaltungstätigkeit)

		Zuschussbeträge, Durchschnitt 2020-2022 je EW			Differenz zum Durchschnitt der kaG		
		kreisangehörige Gemeinden	über 20.000 Einwohner	Sonderstatusstädte	alle	nur Gemeindeaufgaben	ohne freiwillige Aufgaben
Innere Verwaltung	PB1	275	295	366	91	91	91
Sicherheit und Ordnung	PB2	65	66	123	58	58	58
Schulträgeraufgaben	PB3	3	2	129	127		
Kultur und Wissenschaft	PB4	20	37	101	81	81	
Soziale Leistungen	PB5	10	17	51	41		
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe*	PB6	251	305	559	308		
Gesundheitsdienste	PB7	0	-2	14	14	14	14
Sportförderung	PB8	29	36	42	13	13	
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	14	17	28	13	13	13
Bauen und Wohnen	PB10	18	10	29	11	11	11
Ver- und Entsorgung	PB11	-89	-67	-71	18		
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	71	85	113	42	42	42
Natur- und Landschaftspflege	PB13	17	31	75	58	58	58
Umweltschutz	PB14	2	4	7	5	5	5
Wirtschaft und Tourismus	PB15	36	32	32	-3	-3	
Gesamtergebnis		721	867	1.597	876	382	291
„Veredlungsfaktor“					121,6%	53,0%	33,6%

*

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Eine nähere Befassung mit diesem Aspekt der Veredelung erfolgt im Rahmen des multivariaten empirischen Ansatzes (Abschnitt 4). Für die Sonderstatusstädte ist dies besonders wichtig, da es sich zugleich um große Städte (zwischen rund 50.000 und rund 100.000 EW) handelt, deren zentralörtliche Funktionen bereits durch die Veredelung der Mittelzentren, die Siedlungsstruktur (Verdichtung) und die demografischen Variablen adressiert werden. Die Sonderstatusstädte würden im Status quo

¹⁰³ Wird Hanau aus dem Kreis der Sonderstatusstädte ausgeschlossen, wie es für eine mögliche Auskreisung zu prüfen wäre, vergrößert sich dieser Wert für die verbleibenden Sonderstatusstädte leicht auf 36,6 %.

regulär als Mittelzentren veredelt (jedes Oberzentrum ist zugleich ein Mittelzentrum). Darüber hinaus sollte ein zusätzlicher Ansatz für Oberzentren geprüft werden.

Aus den bisherigen Ausführungen wird evident, dass dabei eine Eingrenzung auf die gemeindlichen Aufgaben der Sonderstatusstädte (bzw. eines homogenen zusätzlich von den Landkreisen übernommenen Aufgabenbestandes) erfolgen sollte. Die Finanzbeziehungen zwischen den Sonderstatusstädten und ihren jeweiligen Kragenkreisen sollten dagegen nicht in pauschaler Weise in der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Berechnung der Kreisumlage verarbeitet werden.

3.3 METROPOLZUSCHLAG FÜR FRANKFURT AM MAIN

Der § 25 HFAG legt für die kreisfreien Städte fest, dass der Hauptansatz im kommunalen Finanzausgleich ihrer Einwohnerzahl entspricht. Als Ausnahme hiervon definiert § 25 Abs. 2 HFAG für die Stadt Frankfurt am Main einen Hauptansatz i. H. v. 110 % ihrer Einwohnerzahl. Da die kreisfreien Städte eine eigene Säule im Schlüsselzuweisungssystem des HFAG bilden, wirkt sich diese Höhergewichtung überwiegend zu Lasten der übrigen kreisfreien Städte aus, während die kreisangehörigen Gemeinden oder Landkreise in ihren eigenen Säulen nicht davon betroffen sind.¹⁰⁴

Dieser sog. Metropolzuschlag folgt aus finanzwissenschaftlicher Sicht dem sog. BRECHT'schen Gesetz, wonach es eine „*progressive Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung*“ gibt oder, anders ausgedrückt, mit steigender Bevölkerungsdichte die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben steigen. Für Frankfurt am Main erscheint dies prima vista, aufgrund der Verbindung einer hohen Einwohnerdichte i. V. m. einer hohen Einwohnerzahl gerechtfertigt zu sein. So wohnen in Frankfurt am Main - trotz immer knapper werdenden Wohnraums - mit rund 770.000 rund die Hälfte aller Einwohner der kreisfreien Städte Hessens, gefolgt von der Landeshauptstadt Wiesbaden mit rund 280.000 (18 %) (alle Daten aus 2022). Bzgl. der Einwohnerdichte liegen Frankfurt und Offenbach mit 3.113 und 2.990 EW/km² deutlich vor Kassel 1.912 EW/km², Wiesbaden 1.389 EW/km² und Darmstadt 1.329 EW/km², wobei bei Offenbach die geringe Stadtfläche als Besonderheit im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten auffällt. Die daraus resultierenden erhöhten Anforderungen sind zwar in der Begründung des Metropolzuschlages im Gesetzentwurf zum kommunalen Finanzausgleich auch erwähnt, die Betonung liegt aber auf der Metropolfunktion Frankfurts, d. h. der (Mit-)Versorgung mindestens der etwa 2,4 Mio. Einwohner des Ballungsraums des *Regionalverbandes FrankfurtRheinMain* bzw. der gesamten Bevölkerung (5,9 Mio. EW) der *Metropolregion FrankfurtRheinMain* (Abbildung 30).¹⁰⁵

Die Begründung finanzieller Mehrbedarfe für die Stadt Frankfurt am Main ergibt sich systematisch aus zwei Begründungslinien: zum einen aus der Funktion für die genannte Metropolregion und zum anderen aus der Stellung der Stadt selbst. Zweiteres leitet sich aus der Landesplanung ab, wo eine herausgehobene Funktion der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen Oberzentren als „*Metropole von internationaler Bedeutung*“¹⁰⁶ beschrieben wird: „*In der Metropole Frankfurt am Main sollen über die oberzentralen Funktionen hinaus die Infrastruktur und die Standorte von metropolitanen Funktionen wie Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Zugänglichkeit gesichert und entwickelt werden. Die Metropole Frankfurt am Main hat zentralörtliche Bedeutung im europäischen Maßstab und soll als Wirtschafts-, Wissenschafts-, Kultur-, Bildungs-, Sport-, Handels-, Messestandort gestärkt und für den Gesamttraum*

¹⁰⁴ Eine Auswirkung wäre nur dann gegeben, wenn der Metropolzuschlag auch bei der Aufteilung der Schlüsselmasse auf die drei Säulen in die Berechnungsgrundlagen eingehen würde. Eine säulenübergreifende Wirkung ergibt sich zu den Landkreisen infolge der gemeinsamen Finanzierung der Krankenhaus- und LWV-Umlage.

¹⁰⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 19/1853 vom 21. April 2015, S. 59 i.V.m. Region FrankfurtRheinMain (Hrsg.): <https://www.region-frankfurt.de/Unsere-Themen-Leistungen/Kooperation-Metropolregion/Die-Metropolregion-kurz-erkl%C3%A4rt/>

¹⁰⁶ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 29.

genutzt werden.“¹⁰⁷ Insofern stützt sich die Sonderstellung sowohl auf eine besonders intensive Wahrnehmung Zentralörtlicher Funktionen als auch auf eine Funktion als dynamischer Wachstumsmotor in einem größeren regionalen Zusammenhang.¹⁰⁸ Die zweite Begründungslinie bezieht sich auf die Stellung als Mittelpunkt der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main nach § 2 des MetropolIG. Aus dieser Perspektive hat die Stadt Frankfurt am Main eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des Landes Hessen, durch die Förderung einer ganzheitlichen Entwicklung auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet unter einem ausgeprägten Nachhaltigkeitsaspekt.¹⁰⁹ Insofern liegt der Bezugsraum der angesprochenen Verflechtungsfunktionen auch zu einem erheblichen Teil außerhalb der Landesgrenzen, weshalb die Einrichtung von Metropolregionen in Abstimmung mit anderen Bundesländern erfolgt.¹¹⁰

Abbildung 30: Metropolregion FrankfurtRheinMain



Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain (204).

Nur ein Teil dieser Leistungsbeschreibungen bezieht sich jedoch auf den kommunale Aufgabenkanon, der im HFAG die Grundlage für eine Differenzierung zu den übrigen kreisfreien Städten bildet. So kann etwa die Funktion als Verkehrsknotenpunkt, als Wirtschaftszentrum sowie als Innovations- und Bildungszentrum zum Teil auf kommunal bereitgestellte Infrastrukturen und Dienstleistungen zurückgeführt werden. Es mischen sich jedoch gleichzeitig Aufgaben des Landes (Hochschulstandorte, Unternehmensförderung) sowie des Bundes (Innovationsförderung und -transfer). Die Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Aktivitäten der Metropole ist jedoch keine Aufgabe, die inhaltlich zum HFAG „passt“. Stattdessen wäre hier eine gesonderte Förderung durch das Land Hessen außerhalb des HFAG oder durch Bund oder die EU im Zuge der Stärkung der

¹⁰⁷ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 29.

¹⁰⁸ So auch Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2021, S. 30.

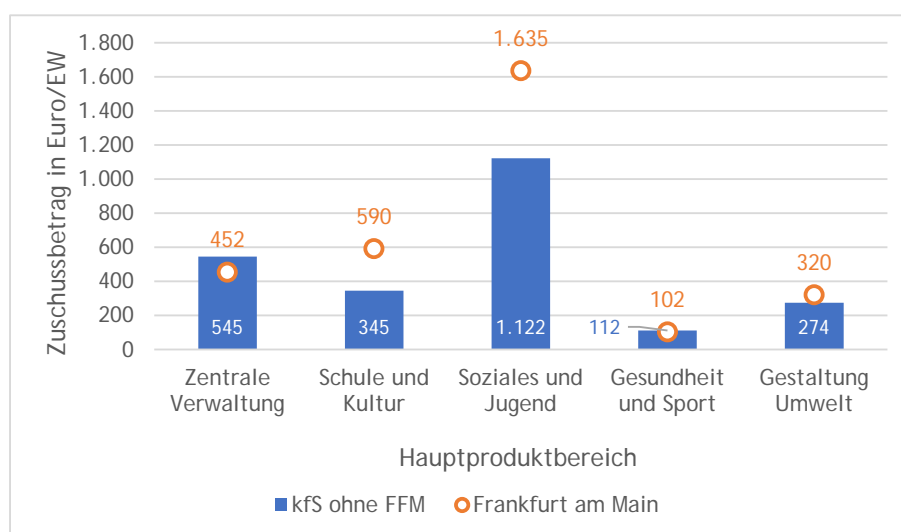
¹⁰⁹ Siehe Präambel des MetropolIG, Land Hessen 01.04.2011.

¹¹⁰ Konkret erfolgt die Abstimmung in der Ministerkonferenz für Raumordnung, Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 11.

deutschen/europäischen Ballungsräume angezeigt. Eine Förderung zu Lasten der übrigen Oberzentren innerhalb der Schlüsselmasse der kreisfreien Städte ist dagegen nicht angezeigt. Ebenso ist die enge Interaktion zwischen den Oberzentren und dem Umland in den Gebieten des Regionalverbandes sowie der Metropolregion nicht direkt im HFAG abbildbar und daher nicht als Begründung für den Metropolzuschlag in der Säule der kreisfreien Städte geeignet.

Bezogen auf die fragliche Veredelung in der Schlüsselmasse der kreisfreien Städte stehen vor allem die herausgehobenen Funktionen der Verkehrsinfrastruktur, der kulturellen Infrastruktur sowie der damit verbundenen umfassenden Nutzerkreise im Zentrum der Analyse. In diesem Rahmen wird beispielsweise die Infrastruktur Frankfurts von einer erheblichen Zahl von Einpendlern (täglich rund 380.000 Personen) mitgenutzt. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl ergibt sich eine Einpendlerquote von rd. 50 %. Auch nach Darmstadt pendeln verhältnismäßig viele Berufstätige, so dass auch dort von einer Mehrbelastung der Infrastruktur ausgegangen werden kann.¹¹¹ Gerade wegen des Frankfurter Flughafens, der Messe Frankfurt oder der vielen internationalen Banken wird die Infrastruktur beider Städte im Quervergleich auch durch die hohe Anzahl (internationaler) Gäste in Anspruch genommen. Dies spiegelt sich bspw. in der hohen Zahl von Übernachtungen wider. Dieser Zusatzbelastung stehen aber i. d. R. die wirtschaftlichen Vorteile, die der Stadt Frankfurt nicht nur als Anteilseigner sondern auch in Form von Steuereinnahmen, insbesondere der Gewerbesteuer,¹¹² zufließen, gegenüber.¹¹³ So liegt das Gewerbesteueraufkommen (netto) in Frankfurt am Main mit zuletzt rund 3.450 Euro/EW mehr als dreimal so hoch wie im Landesdurchschnitt der Gemeinden und der übrigen kreisfreien Städte (2023). Auch der überregionalen Nutzung der kulturellen Infrastrukturen, wie dem Zoo, dem botanischen Garten, den Museen, den Theatern und der Oper, soll mit dem Metropolzuschlag Rechnung getragen werden.¹¹⁴

Abbildung 31: Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kFS nach Hauptproduktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Die empirische Strategie liegt hier im Direktvergleich der Zuschussbeträge für die Stadt Frankfurt am Main mit den entsprechenden durchschnittlichen Ausprägungen für die Gruppe der übrigen kreisfreien

¹¹¹ Wallmann, Walter (Hrsg.): Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs -Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Großstädtebericht, Landesdrucksache 20/6483, Wiesbaden 2021, S. 11

¹¹² So beträgt der Anteil der Gewerbesteuer (brutto) an den gesamten Steuererträgen der Stadt Frankfurt 68%. Wallmann, S. 21

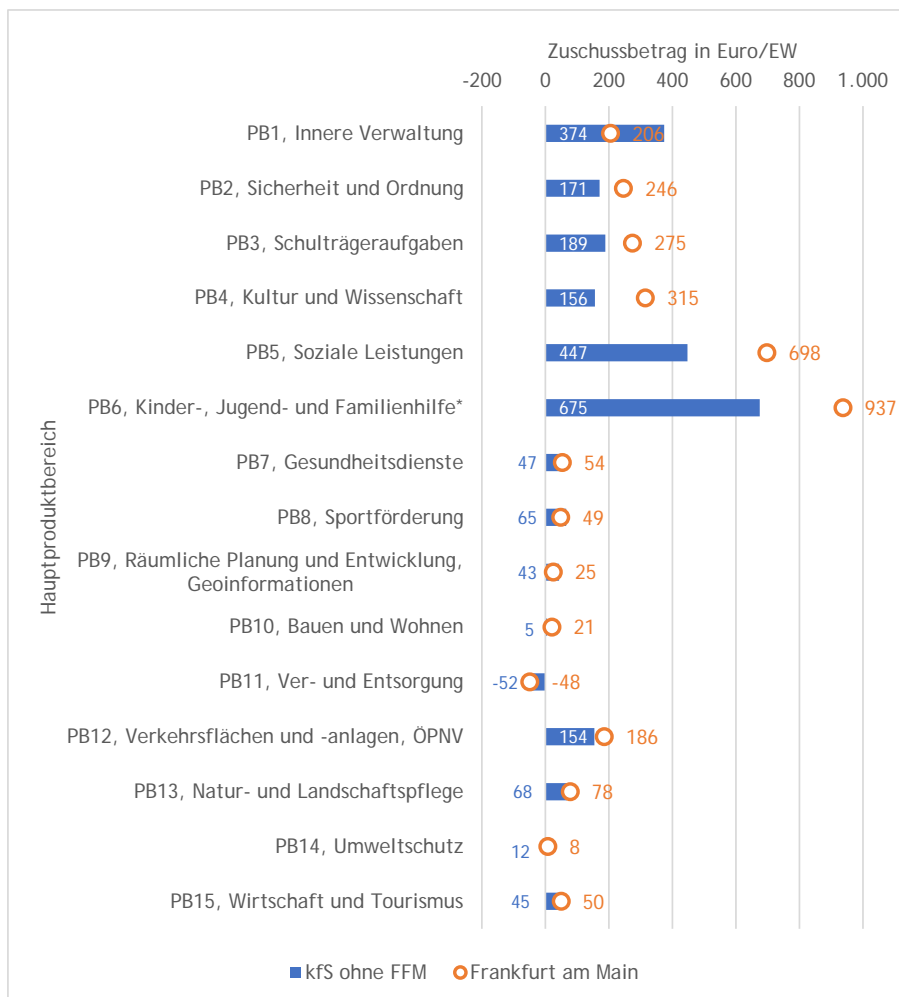
¹¹³ Auf der anderen Seite können auch zusätzliche Kosten, die durch den Betrieb dieser Institutionen entstehen, den Haushalt der Stadt Frankfurt belasten, wie sich bspw. in Zeiten der Coronapandemie zeigte.

¹¹⁴ Neben Frankfurt hat auch Kassel in seinen Museen vergleichsweise viele Besucher zu verzeichnen. Wallmann, S. 30

Städte.¹¹⁵ Eine regressionsanalytische Betrachtung ist hierbei nicht möglich, da es sich mit der Stadt Frankfurt am Main um lediglich einen einzelnen Datenpunkt handelt und darüber hinaus die Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte und damit die gesamte Stichprobe für ein komplexes Schätzverfahren zu klein ist. Stattdessen wird der qualitative - und doch zugleich datengestützte - Ansatz des Direktvergleichs genutzt.

Ein Vergleich der Ausgabenniveaus Frankfurt am Mains mit dem Durchschnitt der kreisfreien Städte zeigt allerdings, dass auf den ersten Blick vor allem im Bereich Soziales und Jugendhilfe überdurchschnittliche Zuschussbeträge vorliegen (Abbildung 31). Dieses würde eher eine Veredelung der Soziallasten nahelegen und nicht den herausgehobenen zentralörtlichen Metropolfunktionen entsprechen. Ein überdurchschnittliches Niveau ist auch für Schule und Kultur sowie in geringem Maße für Gestaltung der Umwelt zu beobachten, unter denen sich durchaus Mehrbedarfe für besondere Versorgungsfunktionen für ein weiteres Umland fassen lassen.

Abbildung 32: Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main im Vergleich zu den übrigen kFS nach Produktbereichen (Verwaltungstätigkeit)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

¹¹⁵ In der Logik der Ausgleichsmesszahl ist für den Metropolzuschlag nur relevant, inwieweit sich der Wert für Frankfurt vom Durchschnitt der übrigen Städte differenziert, der die Basis für eine separate Höhergewichtung des Hauptansatzes darstellt. Es werden hier die Werte der Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit betrachtet, um einen verzerrenden Effekt der Investitionsauszahlungen zu dämpfen.

Eine vertiefte Analyse auf der Grundlage der doppischen Produktbereiche 1 bis 15 bestätigt diesen Eindruck (Abbildung 32 und Tabelle 9). Zwischen den Bereichen der Inneren Verwaltung und der Sicherheit und Ordnung scheint es einen gewissen ausgleichenden Effekt zu geben. Dennoch lässt sich argumentieren, dass bei einer pendlerbedingt wesentlich erhöhten „Tagesbevölkerung“ und einer sehr hohen Gewerbedichte überdurchschnittliche Zuschussbeträge für Ordnungsaufgaben anfallen. Darüber hinaus liegen die Zuschussbeträge vor allem im Bereich Kultur und Wissenschaft auf einem überdurchschnittlichen Niveau, das mit Metropolfunktionen in Verbindung gebracht werden kann. Für die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe ist dies - wie bereits beschrieben - nicht der Fall, analog für die Schulträgeraufgaben, die ebenso wenig der Ausweis einer besonderen Metropolfunktion sind.

Während die Zuschussbeträge in Frankfurt am Main über alle Aufgaben hinweg rund 29 % höher liegen als im Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte, ist dies für Funktionen, die mit zentralörtlichen (Metropol-)Funktionen in Verbindung gebracht werden können, nicht der Fall. Stattdessen liegt der Wert, der gegenüber den übrigen kreisfreien Städten tatsächlich als Metropolzuschlag gewertet werden kann, bei rund 10,6 % der Zuschussbeträge.¹¹⁶ In dieser Höhe wäre auch ein Metropolzuschlag im HFAG anzusetzen, womit der bisher gewählte Wert von 10 % bestätigt werden kann.

Tabelle 9: Differenzen der Zuschussbeträge der Stadt Frankfurt am Main zum Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (Verwaltungstätigkeit)

		Zuschussbeträge je EW		Differenz zum Durchschnitt der übrigen kfS	
		Frankfurt am Main	Übrige kreisfreie Städte	alle	Nur ZO-Aufgaben
Innere Verwaltung	PB1	206	374	-168	
Sicherheit und Ordnung	PB2	246	171	76	76
Schulträgeraufgaben	PB3	275	189	86	
Kultur und Wissenschaft	PB4	315	156	159	159
Soziale Leistungen	PB5	698	447	250	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	937	675	262	
Gesundheitsdienste	PB7	54	47	7	
Sportförderung	PB8	49	65	-17	-17
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	25	43	-18	-18
Bauen und Wohnen	PB10	21	5	16	16
Ver- und Entsorgung	PB11	-48	-52	4	
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	186	154	32	32
Natur- und Landschaftspflege	PB13	78	68	11	
Umweltschutz	PB14	8	12	-4	
Wirtschaft und Tourismus	PB15	50	45	6	6
Gesamtergebnis		3.099	2.398	701	254
„Veredlungsfaktor“				29,2 %	10,6%

Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

¹¹⁶ Einschließlich der investiven Aus- und Einzahlungen, also bezogen auf den Gesamt-Zuschussbetrag liegt die Differenz nach der analogen Systematik sogar bei rund 14,5 %. Hierbei wurde keine vertiefte Angemessenheitsprüfung der Ausgaben von Frankfurt am Main vorgenommen, in deren Rahmen der rechnerische Wert ggf. zusätzlich hätte abgesenkt werden müssen.

3.4 ZENTRALÖRTLICHE FUNKTIONEN UND RÄUMLICHE STRUKTUREN

3.4.1 ZENTRALE ORTE

In diesem Abschnitt werden finanzielle Mehrbedarfe diskutiert, die sich aus zentralörtlichen und räumlichen Strukturen der Kommunen ergeben. Zunächst wird der Charakter der Zentralen Orte erläutert, der sich aus landesplanerischen Vorgaben ableitet. Vor diesem Hintergrund werden die Optionen vorgestellt, wie die damit verbundenen Mehrbedarfe im HFAG berücksichtigt werden können. Daran schließt sich die Vorstellung der Zentralen Orte in Hessen und ihrer Verflechtungseigenschaften an. Diese Grundlagen sind erforderlich, um darauf den Vorschlag zur Weiterentwicklung des HFAG zu entwickeln.

Die Diskussion um die besondere Rolle und Veredelung von Zentralen Orten ist eng verknüpft mit der allgemeinen Einwohnerveredelung. Im Kontext der Finanzausgleichsgesetzgebung ist die Hauptansatzstaffel, die in Hessen ohnehin nicht in ihrer klassischen Form angewendet wird, nicht unumstritten (siehe Abschnitt 1.3.2).¹¹⁷ So werden steigende Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und damit die Notwendigkeit einer Einwohnerstaffelung im Allgemeinen damit begründet, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten infolge von Ballungskosten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden.¹¹⁸ Dabei steht jedoch in der Diskussion, ob es sich tatsächlich um ballungsbedingte Mehrkosten handelt, oder, *„ob kommunale Sonderbedarfe, die sich aus höheren Ansprüchen von Ballungszentren bzw. allgemein größeren Gemeinden ergeben, über die Solidarität aller kommunalen Einheiten und damit über den Kommunalen Finanzausgleich getragen werden sollten.“*¹¹⁹ Darüber hinaus wird argumentiert, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass die durch Spillover-Effekte entstehenden zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden direkt kompensiert würden.¹²⁰ Klassische Beispiele für zentralörtliche Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur (für Pendler) und/oder ein erhöhtes kulturelles Angebot, welche auch für Nutzerinnen und Nutzer aus Umlandgemeinden vorgehalten wird. Letztere Zentralörtliche Funktionen bilden die wesentliche Grundlage für die Definition von Ober- und Mittelzentren im Rahmen der Landesentwicklungsplanung im Land Hessen.¹²¹ Eine darüberhinausgehende Definition von Grundzentren, die sich von Gemeinden *ohne* zentralörtliche Funktionen abgrenzen, ist in Hessen dagegen nicht vorgesehen; jede Gemeinde ist aus der Perspektive des HFAG mindestens Grundzentrum. Daher ist ein separater Veredelungsansatz für Grundzentren im Schlüsselzuweisungssystem nicht erforderlich. Stattdessen werden die Grundzentren mit 100 % bzw. über 7.500 EW mit 109 % gewichtet.

Für diese Funktionen, denen in der Regel keine direkten Kompensationsmöglichkeiten gegenüberstehen und die auch durch das Steuersystem nur unzureichend abgebildet werden, kann eingewendet werden, dass erst die Anerkennung zentralörtlicher Sonderbedarfe überhaupt eine Gleichwertigkeit zwischen Zentralen Orten und deren Umland herzustellen vermag. Liegen Spillover-Effekte vor, werden durch die Zentralen Orte Leistungen für externe Nutzerkreise finanziert und damit die eigene Bevölkerung durch die entstehenden Kosten überlastet. Die Kostenintensität wird dabei sowohl durch die Art der Aufgabenerfüllung als auch durch die Größe des Einzugsgebiets bzw. die Reichweite der bereitgestellten kommunalen Leistungen beeinflusst. Nicht zu vergessen ist, dass die Reichweite einzelner kommunaler Güter weitere komplementäre kommunale Leistungen erfordert

¹¹⁷ Vgl. Starke/Hesse (2022).

¹¹⁸ MICOSATT nennt als Gründe dafür u. a., dass mit steigender Einwohnerzahl durch eine intensivere behördliche Organisation der Verwaltungsaufwand pro Einwohner steigt, dass höhere Lebenshaltungskosten bestehen und dass ein stärkeres Bedürfnis nach kollektiven Gütern, wie z. B. Verkehr oder Rechts- und Staatssicherheit, besteht. Vgl. Micosatt (1990), S. 35.

¹¹⁹ Starke (2020), S. 152.

¹²⁰ Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 243; Starke (2020), S. 137-142.

¹²¹ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 26.

(z. B. lokal eng bezogene Ordnungsaufgaben im Zusammenspiel mit kulturellen und sportlichen Einrichtungen mit großer „Ausstrahlwirkung“.

Durch die Veredelung auf der Bedarfsseite des Schlüsselzuweisungssystems kann in diesem Zusammenhang ein Kompensationsmechanismus eingerichtet werden, sodass die Einwohner der Zentralen Orte nicht im eigenen Konsum der öffentlich bereitgestellten Leistungen eingeschränkt und damit gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden benachteiligt werden. Für diese These spricht, dass die wirtschaftlichen Vorteile der Agglomeration, vor allem höhere Steueraufkommen, im Zuge der regionalen Steuerverteilung nur unvollständig dem Zentralen Ort zufließen und zum Teil im Umland verbleiben.¹²² Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die räumlichen Einzugsbereiche sehr groß sind und damit die nahräumliche wirtschaftliche Verknüpfung schwindet. In diesen Kontext ist auch die überdurchschnittliche Anspannung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze in größeren Städten und Gemeinden einzuordnen, die die dortigen Einwohner und Gewerbetreibenden belasten (siehe Teilgutachten zu den Nivellierungshebesätzen). Es verbleibt damit ein ungedeckter Mehrbedarf größerer Städte mit entsprechenden zentralörtlichen Funktionen.

Diese Mehrbedarfe können in einer allgemein abstrakten Form im Rahmen einer sog. Hauptansatzstaffel adressiert werden. Für die Verwendung einer Hauptansatzstaffel zur Anerkennung der Bedarfe der Zentralen Orte sprechen ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.¹²³ Daher findet sie in vielen Ländern Verwendung, in Hessen in der vereinfachten Form mit drei Stufen (siehe Abschnitt 1.3.2).

Im Gegenzug wird die Hauptansatzstaffel aus verschiedenen Perspektiven kritisch gesehen.¹²⁴ Die von POPITZ und BRECHT im Jahr 1932 vorgebrachte historische Argumentation, größere Gemeinden müssten wegen höherer Lebensansprüche ihrer Bewohner Leistungen anbieten, welche in kleineren Gemeinden nicht notwendig seien, ist aus heutiger Sicht kaum mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Einklang zu bringen. Höhere Bedürfnisse der Bewohner größerer Gemeinden (Ballungskosten) sollten daher zunächst subsidiär durch diese Bürger selbst und nicht im Rahmen eines Finanzausgleichs ausschließlich durch die Solidarität der übrigen Gemeinden finanziert werden.¹²⁵ Zudem müssen für eine angemessene Beurteilung der Situation von Ballungszentren auch entsprechende Ballungsvorteile, wie z. B. geringere Transport- und Informationskosten und eine erhöhte Produktivität, Berücksichtigung finden.¹²⁶ Ein pauschaler Verweis auf die Mehrbedarfe in (Groß-)Städten vermag daher nicht (mehr) zu überzeugen.

Insbesondere mit Blick auf die Abbildung von Mehrkosten infolge Zentralörtlicher Funktionen weist die Hauptansatzstaffel Schwächen auf.¹²⁷ Die pauschale Veredelung der Einwohnerzahl orientiert sich nicht an den konkret von den Zentralgemeinden für das Umland erbrachten Leistungen, sodass die Schlüsselzuweisungen letztlich nicht an Kosten und Nutzen dieser Leistungen anknüpfen.¹²⁸ Die Zentralörtlichkeit wird zudem durch die Einwohnerveredelung in vielen Fällen gar nicht oder nur unzureichend abgebildet.¹²⁹ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert: Erstens kann eine kleine Gemeinde zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, ohne dass dies ausreichend über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird. Zweitens könnte eine größere Gemeinde von einer Einwohnerveredelung profitieren, obwohl sie gar keine umfangreichen zentralörtlichen Funktionen wahrnimmt. Dieses Argument kommt im hessischen Fall besonders zum Tragen, da bei 7.500

¹²² Dies liegt unter anderem an der Zerlegung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip, aber auch der Zuordnung der Gewerbesteuer auf Betriebsstätten. Vgl. Hesse/Starke/Jänchen (2019).

¹²³ Vgl. Vesper (2006), S. 83

¹²⁴ Vgl. grundsätzlich Starke/Hesse (2022).

¹²⁵ Vgl. auch Micosatt (1990), S. 36.

¹²⁶ Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 77.

¹²⁷ Vgl. Starke/Hesse (2022).

¹²⁸ Vgl. auch Scherf (2003), S. 17.

¹²⁹ Vgl. Münstermann (1975), S. 202 f.; Junkernheinrich (1991), S. 71; Kirchhoff (1996), S. 95; Vesper (2006), S. 76.

Einwohnern eine fixe Schwelle definiert ist.¹³⁰ Drittens könnten zwei Gemeinden die gleiche zentralörtliche Einstufung und eine identische Einwohnerzahl haben, aber eine sehr unterschiedliche Raumwirksamkeit aufweisen (Mittelzentrum im ländlichen Raum versus Vorstadt am Rande einer Metropole). Sofern die Zentralörtlichkeit nicht ausreichend durch die Gemeindegröße abgebildet wird, können die externen Effekte Zentraler Orte nicht durch die Hauptansatzstaffel internalisiert werden und die Verteilung der Schlüsselzuweisungen knüpft nicht an den Kosten und dem Nutzen zentralörtlicher Leistungen an.¹³¹

Vor dem Hintergrund dieser Argumente wurden die Hauptansatzstaffeln in den Finanzausgleichssystemen verschiedener Länder zuletzt mehrfach empirisch bestätigt, so beispielsweise in Niedersachsen¹³², Nordrhein-Westfalen¹³³, Sachsen¹³⁴, Brandenburg¹³⁵ und Sachsen-Anhalt¹³⁶. Das Ziel der empirischen Prüfung des Hauptansatzes besteht jeweils darin, einen möglichst hohen Anteil der Streuung verschiedener kommunaler Belastungen pauschal zu erfassen, was wiederum bedeutet, dass ein starker Zusammenhang der (Pro-Kopf-)Zuschussbeträge mit der Einwohnerzahl der Gemeinde bestehen muss.¹³⁷ Die Überprüfung erfolgte dabei jeweils über eine regressionsanalytische Bestimmung der Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden.

Da angesichts der oben skizzierten Probleme der Einwohnerveredelung durchaus anerkannt wurde, dass die Hauptansatzstaffel ein zu grober Indikator ist, um die Forderung nach einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse hinreichend zu erfüllen, greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe auf sog. *Neben- bzw. Ergänzungsansätze* zurück, wobei in sechs Ländern spezifische Ergänzungsansätze für Zentrale Orte zur Anwendung kommen. Hessen ist eines dieser sechs Länder.¹³⁸ Mittelzentren (auch mit Teilfunktion Oberzentrum) erhalten einen Zuschlag von 30 % zur Einwohnerzahl, sofern sie keine Sonderstatusstadt sind. Eine Veredelung für Oberzentren ist nicht vorgesehen. Dies ist nicht verwunderlich, da die Oberzentren in Hessen entweder kreisfreie Städte sind, die in einer separaten Säule des Schlüsselzuweisungssystem behandelt werden, oder Sonderstatusstädte mit eigenem Veredelungsfaktor (Zuschlag von 58 %).

Systematisch richtig ist die Verortung der Veredelung von Mittelzentren (und ggf. Oberzentren) innerhalb der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben und nicht als separate Teilschlüsselmasse oder als Besondere Finanzausweisung. Die gemeinsame Behandlung mit den kreisangehörigen Gemeinden ist richtig, da es gerade um die Abgrenzung der Mittelzentren von den Grundzentren sowie deren Verflochtenheit geht und diese sich nur in einer einheitlichen Finanzmasse zielgerichtet adressieren lässt. Innerhalb der Schlüsselmasse gilt außerdem der Steuerkraftausgleich, der ebenfalls prägend für die Stellung der Zentralen Orte sein sollte. Da die Zentralen Orte in der Regel infolge ihrer Funktion auch unternehmerische Zentren sind und damit höhere Steuereinnahmen generieren, ist dieser Aspekt zu berücksichtigen, was im Schlüsselzuweisungssystem unmittelbar und regelgebunden erfolgt. Prozentuale Zuschläge sichern zudem den Erhalt der Kaufkraft der Veredelung bei steigenden Finanzmassen – ein Umstand, der insbesondere bei Besonderen Finanzausweisungen nicht automatisiert ist.

Die Ansätze können im Weiteren danach differenziert werden, wie stark die zentralörtlichen Wirkungsradien in die Betrachtung einbezogen werden. Der einfachere Ansatz, wie er aktuell in Hessen genutzt wird, legt lediglich den *Status* als Mittelzentrum als bedarfsbegründend fest.

¹³⁰ Dies gilt allerdings nur für die Grundzentren und nicht für die Mittelzentren.

¹³¹ Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 78.

¹³² Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41.

¹³³ Vgl. Büttner/Dörr/Gäbler u. a. (2019), S. 29 ff.; Feld/Bury/Weber (2020), S. 49 ff.

¹³⁴ Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 48-54.

¹³⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 192-194.

¹³⁶ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023).

¹³⁷ Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41.

¹³⁸ Formal ist die Veredelung der Mittelzentren zwar in § 19 Nr. 3 zwar als Teil des Hauptansatzes ausgestaltet, funktional handelt es sich jedoch um eine Ergänzung zum einwohnerbezogenen Hauptansatz, der nur für einen Teil der Gemeinden einschlägig ist.

Unterschiede, die sich vor allem aus der Lage gegenüber anderen Mittelzentren, gegenüber den Oberzentren oder im Kontext der Raumtypologie (städtisch/ländlich geprägte Räume) ergeben, werden dagegen nicht berücksichtigt. Der zweite Ansatz bezieht sich auf konkretere Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte, die in der Landesplanung festgelegt und regelmäßig überprüft werden. Hiermit kann stärker den Unterschieden Rechnung getragen werden, die etwa zwischen Mittelzentren in Verdichtungsräumen (starke Mitversorgung durch Oberzentren) und Mittelzentren in ländlichen Räumen (Ankerfunktion) bestehen.

Aus Abbildung 33 geht hervor, dass in Hessen sehr große Unterschiede bei der Einordnung der Zentralen Orte bestehen. In Hessen ist durch die Landesplanung ein vergleichsweise dichtes Netz von insgesamt 98 Mittelzentren definiert, in denen zusammen rund ein Viertel der Landesbevölkerung leben.¹³⁹ Durch die Landesplanung sind zudem konkrete mittelzentrale Verflechtungsbereiche definiert, die eine klare und überschneidungsfreie Zuordnung jeder Gemeinde zu „ihrem“ Mittelzentrum erlauben.¹⁴⁰ Die Festlegung erfolgt dabei nach wissenschaftlichen und raumordnerischen Kriterien. Damit ist eine gute Eignung für die Bedarfsmessung im HFAG gegeben, da die Gemeinden nicht selbsttätig ihren Status oder ihre Einzugsbereiche definieren oder verändern können und insofern die Zuordnung als beständiger Strukturindikator interpretiert werden kann. Vor diesem Hintergrund wird im Zuge der Begutachtung eine Differenzierung der Mittelzentren vorgeschlagen. Des Weiteren wird die bereits kritische Sicht auf die Sonderstatusstädte mit einer alternativen Lösung kontrastiert, die stattdessen eine Veredelung für die Oberzentren vorsieht. Die Veredelung zentralörtlicher Funktionen findet im Zuge der Untersuchung jeweils innerhalb der Säule der kreisangehörigen Gemeinden statt. Dies bedeutet, dass die Mehrbedarfe der Mittel- und ggf. Oberzentren zu Lasten der Grundzentren gehen, was den eingangs erläuterten tatsächlichen horizontalen Wesensgehalt der zentralörtlichen Funktionen repräsentiert. Umverteilungseffekte hin zu den Kreisfinanzen, die im Zuge der Diskussion um die Sonderstatusstädte kritisch beleuchtet wurden, sind dagegen kein explizites Ziel, sondern eher ein Nebeneffekt, wenn sich durch die Umverteilung der Schlüsselzuweisungen die Umlagegrundlagen über Kreisgrenzen hinweg verschieben.¹⁴¹

Noch stärker treten die Unterschiede hervor, wenn die konkreten Verflechtungsbereiche der Mittelzentren und ihre räumliche Kategorisierung gegenübergestellt werden.¹⁴² Hierfür wurden jeweils die in der Landesplanung ausgewiesenen Mittelbereiche zusammengefasst und die Einwohnerzahlen innerhalb dieser Bereiche summiert. Diese Zahl der „versorgten Einwohner“ wurde dann ins Verhältnis zum jeweiligen Mittelzentrum gesetzt.¹⁴³ Ein Wert von 40% sagt aus, dass neben der eigenen Einwohnerzahl des Zentrums weitere 40% dieser Zahl im Einzugsbereich mitversorgt werden. Hat das Mittelzentrum in diesem Beispielfall 20.000 Einwohner, so werden weitere 8.000 Einwohner „mitversorgt“. In einem zusätzlichen Schritt wurden die Mittelzentren nach ihrer Lage im Raum klassifiziert.¹⁴⁴

¹³⁹ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 26 sowie Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 140.

¹⁴⁰ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 27.

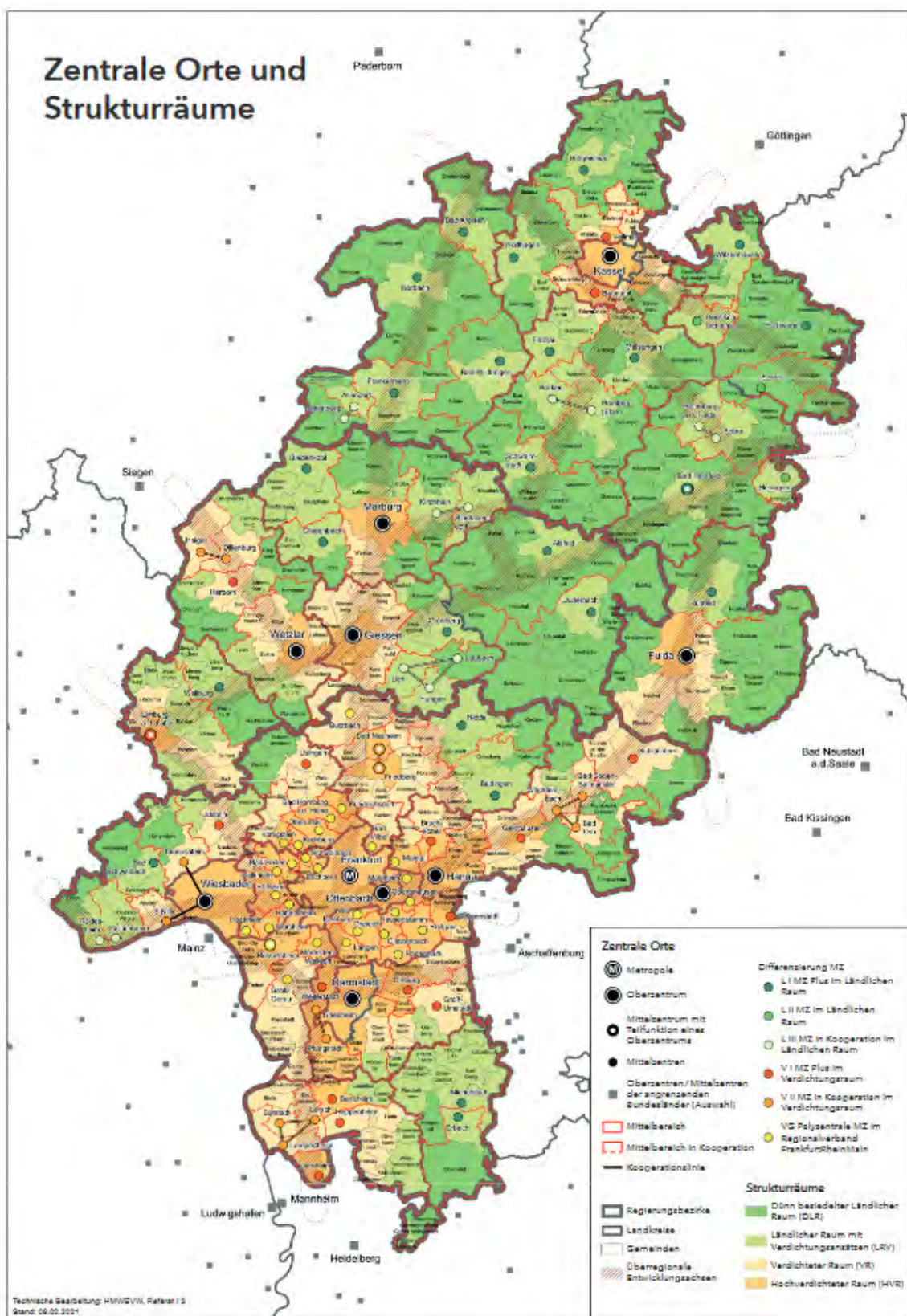
¹⁴¹ Dies ist ein indirekter Effekt aber zugleich systemimmanente Folge einer jeden Modifikation am Schlüsselzuweisungssystem.

¹⁴² Hierzu wurden die Mittelzentren in Funktionsteilung den übrigen Mittelzentren gleichgestellt.

¹⁴³ Einschließlich der Oberzentren, die zugleich mittelzentrale Funktionen übernehmen. Auf eine Ausweisung oberzentraler Einzugsbereiche wurde in der Landesentwicklungsplanung dagegen verzichtet.

¹⁴⁴ Dabei konnte nur die Zuordnung des Mittelzentrums selbst zu einer der Raumkategorien erfolgen, nicht jedoch, in welchen Raum die Versorgungsfunktion hinein ausstrahlt. Daher sind vergleichsweise viele Mittelzentren dem Verdichtungsraum aber nur wenige dem dünn besiedelten ländlichen Raum zugeordnet.

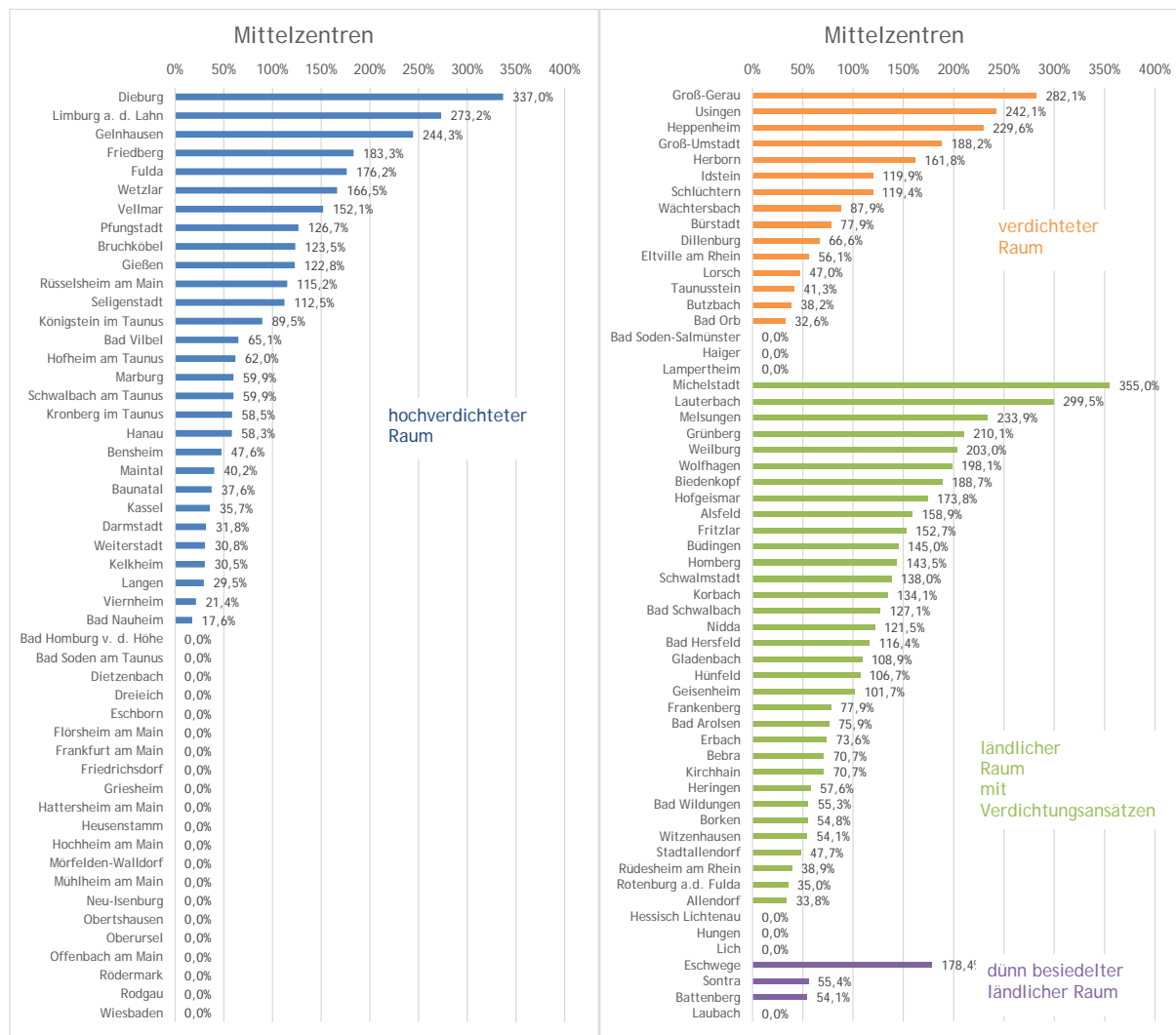
Abbildung 33: Zentrale Orte und Strukturräume



Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2022b).

Im Ergebnis, das in Abbildung 34 illustriert ist, werden die erheblichen Unterschiede in der Größe der Verflechtungsbereiche und Ausstrahlungswirkungen der Mittelzentren erkennbar. Insbesondere im hochverdichteten Raum übernimmt fast die Hälfte der Mittelzentren keine Aufgaben, die über den Wirkradius der eigenen Wohnbevölkerung hinausgehen. Ähnliches ist in deutlich geringerem Umfang aber auch in den weniger verdichteten Räumen festzustellen. Auf der anderen Seite des Kontinuums stehen dagegen Städte, die erhebliche Reichweiten aufweisen und aus der Perspektive der Landesentwicklungsplanung mehr als das Doppelte der eigenen Wohnbevölkerung zusätzlich mitversorgen (Prozentwert von mehr als 200 %).

Abbildung 34: Verflechtungsbereiche und Ausstrahlungswirkung der Mittelzentren in Hessen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022b).

Die Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren ist nicht nur durch die konkrete Lage einzelner Städte bedingt, sondern darüber hinaus abhängig von der Dichte des Netzes an Mittelzentren. Die relativ hohe Dichte in Hessen bedingt, dass einige Mittelzentren keine zusätzlichen Verflechtungsbereiche aufweisen, v. a. im Verdichtungsraum Frankfurt/Rhein/Main. Die zentralörtliche Funktion entsteht im engeren Sinne aber erst durch die konkrete Mitversorgung von Umlandgemeinden. Im weiteren Sinne

kann sie sich jedoch indirekt über Ballungskosten abbilden, die finanzielle Mehrbedarfe auch dann zur Folge haben, wenn aus raumordnerischer Sicht nur die eigene Wohnbevölkerung versorgt wird.¹⁴⁵

Ob und inwiefern sich an diese erheblichen Unterschiede auch unterschiedliche finanzielle Folgen knüpfen, wird im Zuge der multivariaten empirischen Prüfung für die Mittelzentren näher untersucht. Naheliegender ist zumindest, dass die Mittelzentren mit umfangreichen Verflechtungsräumen höhere Finanzbedarfe aufweisen dürften als Mittelzentren ohne effektive Raumwirkung. Letztere könnten durch das bisherige System bevorzugt werden, da ihnen trotz der fehlenden Raumwirkung pauschalierte Mehrbedarfe zugerechnet werden. Eine Differenzierung der Mittelzentren nach den Raumtypen erscheint dagegen weniger aussichtsreich für eine Differenzierung innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems.

Die soeben dargestellte Analyse legt zudem nahe, dass eine pauschale Veredelung mittelzentraler Funktionen durch einen einheitlichen Zuschlag zur eigenen Einwohnerzahl des Zentrums, wie sie der Status quo des § 19 Abs. 3 Nr. 3 HFAG vorsieht (30 %), Fehlallokationen von Finanzmitteln nach sich ziehen könnte und Sickerverluste dort erzeugt, wo Schlüsselzuweisungen für zentralörtliche Funktionen ausgereicht werden, die tatsächlich nicht erbracht werden.

Für die Oberzentren ist in der Landesplanung dagegen auf die Definition von Einzugsbereichen verzichtet worden.¹⁴⁶ Bereits im Zuge der Überprüfung des Metropolenzuschlags (siehe oben, Abschnitt 3.3) wurde daher auf einen stärker qualitativen Ansatz zurückgegriffen.

3.4.2 RÄUMLICHE STRUKTUREN (LÄNDLICHE RÄUME)

Räumliche Strukturen können in vielfacher Weise im HFAG adressiert werden und dies ist im Status quo des kommunalen Finanzausgleichs auch der Fall. Veredelungen sind nicht nur für die zentralörtlichen Funktionen der Mittelzentren vorgesehen (siehe vorangegangener Abschnitt). In der Säule für die kreisangehörigen Gemeinden kommt darüber hinaus ein Veredlungsfaktor für Gemeinden im ländlichen Raum zur Anwendung. Diese erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl (§ 20 Abs. 2 HFAG).

Die Einordnung des ländlichen Raums erfolgt nach Maßgabe der Landesentwicklungsplanung (siehe Abbildung 33). Bisher erfolgt die Veredelung demnach pauschal ohne eine weitere Differenzierung nach Raumtypen. Da im aktuellen Koalitionsvertrag eine Stärkung der ländlichen Räume und zersiedelter Kommunen vorgesehen ist, werden in diesem und dem folgenden Gliederungspunkt mögliche Ansatzpunkte innerhalb des HFAG identifiziert. Präziser ist im Koalitionsvertrag von „[s]trukturschwache[n] und stark zersiedelte[n] Kommunen - oft im ländlichen Raum“¹⁴⁷ die Rede, sodass weniger auf die Eingruppierung in die Kategorie „ländlicher Raum“ als vielmehr die abstrakte Strukturstärke sowie auf siedlungsstrukturelle Eigenschaften der Kommunen abgestellt wird. Dieser Logik folgend befasst sich der nachfolgende Abschnitt 3.4.3 mit dem sog. Siedlungsindex. Die Interaktion dieses Index mit der Kategorisierung „ländlicher Raum“ wird zusätzlich untersucht, um Schnittmengen und Unterschiede herauszuarbeiten.

Für die Einordnung des Themas „Ländlichkeit“ ist ein Blick über die Landesgrenzen Hessens hinaus aufschlussreich. Aus der bundesweiten Raumgliederung des BBSR geht hervor, dass Hessen insgesamt stark urban geprägt ist, d. h., der größte Teil des Landesgebiets wird durch überwiegend bzw. teilweise städtische Gemeinden gebildet.¹⁴⁸ Ländliche Gemeinden sind dagegen sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer Fläche im Raum deutlich weniger präsent als in den meisten anderen

¹⁴⁵ Die raumordnerischen Verflechtungsfunktionen beschreiben ohnehin einen Soll-Zustand und können nicht die tatsächlichen Verflechtungseffekte im letzter Genauigkeit abbilden.

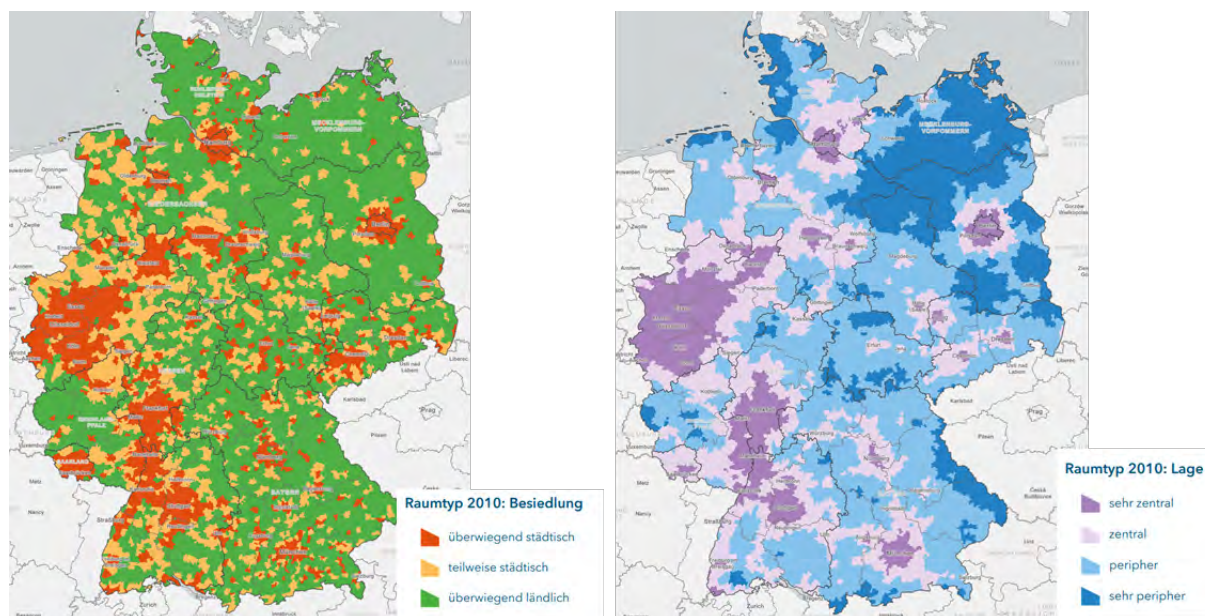
¹⁴⁶ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 27 Das Gleiche gilt für die Nahbereiche, für die keine Differenzierung untersucht werden kann.

¹⁴⁷ CDU Hessen und SPD Hessen 2024, S. 185.

¹⁴⁸ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2024b.

Flächenländern (Abbildung 35). Das BBSR unterteilt die Gemeinden zudem hinsichtlich ihrer Erreichbarkeit (gemessen in erreichbarer Tagesbevölkerung) nach zentralen bzw. peripheren Räumen.¹⁴⁹ Auch aus dieser Hinsicht wird erkennbar, dass Hessen stärker als andere Flächenländer durch zentrale, d. h., gut erreichbare, Städte und Gemeinden geprägt ist. Zugleich wird das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Hessens evident, das auch mit Blick auf den Siedlungstyp erkennbar ist.

Abbildung 35: Raumtypologie des BBSR im Bundesvergleich



Die Lage- und Besiedlungsmaße des BBSR zeigen bereits, dass ein pauschaler Verweis auf die Zuordnung zum ländlichen Raum an sich möglicherweise keine hinreichende Trennschärfe besitzt und nur wenige Gemeinden zielgenau erreicht. Gleichzeitig legen die Darstellungen nahe, dass eine Auseinandersetzung mit räumlichen Merkmalen wichtige Erkenntnisse zur finanziellen Struktur und zur möglichen Behandlung im HFAG erbringen dürfte.

Auf die Zuordnung zum „ländlichen Raum“ nach bundesweiten Maßstäben der Raumtypologie wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft eingegangen. Stattdessen wird im nachfolgenden Abschnitt der Siedlungsindex für Hessen vertieft untersucht, um die Verhältnisse innerhalb des Landes Hessen in den Fokus zu rücken. Im Abschnitt zur empirischen Annäherung werden Bezüge zwischen dem Siedlungsindex und der Kategorisierung „ländlich“ hergestellt (Abschnitt 3.4.5.2).

3.4.3 SIEDLUNGSINDEX (HESSEN) - GEMEINDEN

Die Untersuchung der Effekte der Siedlungsstruktur auf die aufgabenbezogenen Defizite erfolgt mit einer wissenschaftlichen Methode, die mehrere Aspekte der räumlichen Lage und Struktur einer Gemeinde zu einer zusammengefassten Messzahl aggregiert: dem Siedlungsindex. Die Herleitung des Siedlungsindex und die empirische Auseinandersetzung anhand einer Teilgruppe der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen erfolgte im Rahmen der 203. Vergleichenden Prüfung der ÜPKK und ist im Kommunalbericht 2018 dokumentiert.¹⁵⁰ Mit diesem Vorgehen hat die ÜPKK Neuland betreten. Bis dahin erfolgte die Untersuchung flächen- und dichtebezogener Effekte auf die Kommunal Finanzen

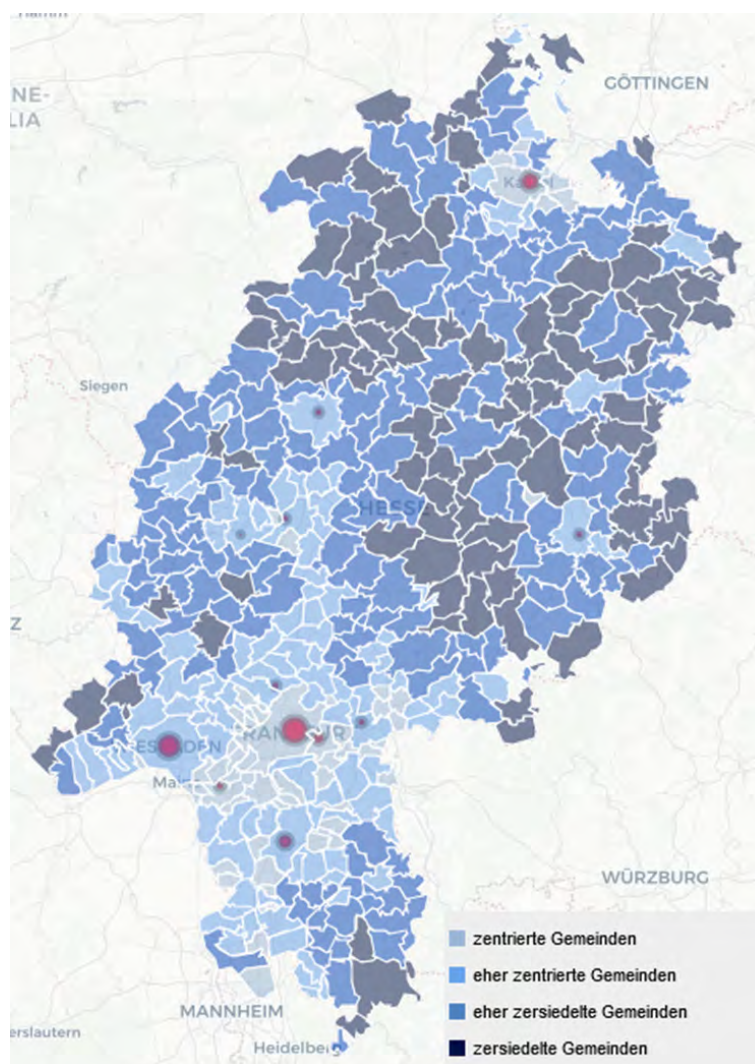
¹⁴⁹ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2024a Die Begrifflichkeit ist jedoch nicht inhaltlich gleichwertig zu derjenigen des Siedlungsindex für Hessen.

¹⁵⁰ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2018.

überwiegend durch einen wesentlich pauschaleren Rückgriff auf die Einwohner- oder Siedlungsdichte. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte seinerzeit durch einen Teil des aktuellen Gutachterteams.¹⁵¹

Aus den Eingangsgrößen, die verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur abbilden, wird ein auf den Wertebereich 0 bis 1 skaliertes Siedlungsgrad ermittelt, der sich für jede einzelne Gemeinde berechnen lässt. Ein Siedlungsindex von 0 ergibt sich für Gemeinden mit dem höchsten Grad an Zentralisierung. Der Wert 1 bildet spiegelbildlich die am stärksten zersiedelte Gemeinde ab.¹⁵² Der Siedlungsindex selbst ist ein gleitender Faktor. Eine Einteilung in Stufen oder Korridore ist zwar möglich, für die empirische Untersuchung aber eher ein methodischer Rückschritt.¹⁵³

Abbildung 36: Siedlungsindex der hessischen Städte und Gemeinden



Quelle: (Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2024).

Zwischenzeitlich ist der Siedlungsindex der hessischen Städte und Gemeinden ein Indikator des Kommunalmonitors der ÜPKK (Abbildung 36).¹⁵⁴ Damit besteht zum einen der Vorteil, dass ein innovativer Ansatz zur Messung kommunaler Strukturen durch die neutrale Instanz der ÜPKK gepflegt

¹⁵¹ Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Mario Hesse wirkten an der Entwicklung des Siedlungsindex mit.

¹⁵² Die Begrifflichkeit „zentriert“ und „peripher“ ist dabei nicht deckungsgleich zur oben genannten Nutzung der Begriffe durch das BBSR, das damit ausschließlich die Erreichbarkeit für die Tagesbevölkerung adressiert.

¹⁵³ Stetig differenzierte Indikatoren können Unterschiede zwischen Gemeinden präziser erfassen als die Einordnung in pauschalen Klassen.

¹⁵⁴ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2024.

und aktualisiert wird. Zum anderen ist ein großes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit gegeben.

Ziel der empirischen Untersuchung ist die Gegenüberstellung und datengestützte Prüfung des Zusammenhangs zwischen dem Siedlungsindex und den Kosten der Aufgabenerfüllung. Dadurch kann die Frage beantwortet werden, ob die Siedlungsstruktur einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten der Aufgabenerfüllung hat und welche Richtung und Stärke die relevanten Zusammenhänge haben. Dabei ist bereits aus der stichprobenbasierten Untersuchung der 203. Vergleichenden Prüfung hervorgegangen, dass keinesfalls „automatisch“ ein allgemeiner kostensteigernder Effekt im Zuge höherer Ausprägungen des Siedlungsindex zu erwarten ist.¹⁵⁵ Stattdessen sind auch kostendämpfende Effekte im Zuge einer höheren Zersiedlung zu erwarten, da in zersiedelten bzw. großflächigen Gemeinden mglw. weniger Flächenknappheit und weniger Ballungskosten der Infrastruktur auftreten könnten.

Das HFAG sieht in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden Ergänzungsansätze für den ländlichen Raum sowie für Gemeinden, die große Einwohnerrückgänge zu verzeichnen haben, vor. Im Zuge der späteren multivariaten Prüfung (Abschnitt 4.3.1) wird auch die Interaktion dieser verschiedenen Strukturvariablen überprüft und die Frage beantwortet, inwiefern diese Aspekte auch durch den Siedlungsindex abgedeckt werden könnten.

Der Siedlungsindex misst den Grad der Zersiedlung und beschreibt damit ein vielgestaltiges Konzept siedlungsstruktureller Eigenschaften von Städten und Gemeinden, das sich nicht durch eine einzelne Kennzahl greifen lässt. Die Zersiedlung einer Gemeinde kann durch verschiedene Indikatoren dargestellt werden, welche verschiedene Aspekte des Phänomens messen, z. B. Dichte-, Lage- und Streuungsmaße.¹⁵⁶ Die Berechnung ist unterschiedlich voraussetzungs- und anspruchsvoll und kann zum Teil durch modernste GIS-Technik unterstützt werden. Ziel des Siedlungsindex ist, verschiedene Aspekte zu bewerten, und diese in einem letzten Schritt zu einem Gesamtmaß zusammenzuführen.

Um das natürliche Spannungsfeld zwischen einer präzisen Berechnung (verbunden mit einem entsprechenden Erhebungsaufwand) und der Praktikabilität des Index (Nachvollziehbarkeit und Aktualisierungsmöglichkeit) aufzulösen, setzt sich der Ansatz des Siedlungsindex aus drei aussagekräftigen Einzelindikatoren zusammen. Damit entspricht die Herangehensweise exakt der Methode, die für die 203. Vergleichende Prüfung der ÜPKK entwickelt worden ist.¹⁵⁷

- Grad der Streuung der Siedlungsflächen (auch Dispersion): Dieser Indikator misst die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet. Besteht eine Gemeinde aus mehreren Ortsteilen, die sich im Raum verteilen, ist die Dispersion höher, als wenn es sich um einen (oder wenige) kompakte(n) Siedlungskörper handelt, die durch kurze Wege gekennzeichnet sind. Gemessen wird die Dispersion durch den Nächsten-Nachbar-Index.
- Grad der urbanen Durchdringung: Dieser Indikator misst die Flächennutzung für Siedlungszwecke, gemessen in Form des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde. Es wird hier absichtlich nicht die Gesamtfläche der Gemeinde angesetzt, die u. a. auch landwirtschaftliche Flächen oder Waldflächen enthält. Stattdessen wird der Fokus auf diejenigen Flächen gelegt, die (potenziell) eine kommunale Aufgabenerfüllung verlangen.
- Grad der Ausnutzungsdichte: Dieser Indikator misst die Intensität der Nutzung der Siedlungsfläche einer Gemeinde, gemessen mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte. Mit diesem Indikator werden vor allem Ballungskosten erfasst, die sich durch die Nutzung der kommunalen Infrastrukturen und Dienstleistungen sowohl durch die eigene Einwohnerschaft als auch durch Pendlerbewegungen ergeben.

¹⁵⁵ Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2018, S. 93.

¹⁵⁶ Vgl. Jaeger et al. (2015); Schwarzak/Behnisch (2017); Fina (2013).

¹⁵⁷ Die Gutachter überprüften im Zuge der Begutachtung nochmals die rechnerischen Grundlagen aus dem Jahr 2017. Eine vollständige Kongruenz der Ergebnisse war gegeben.

Während die Indikatoren der urbanen Durchdringung und der Ausnutzungsdichte eher als Merkmale einer eher städtischen oder ländlichen Prägung verstanden werden können, ist die Dispersion unabhängig vom urbanen Charakter. Auch größere Städte können durch eine stärkere Konzentration oder Verteilung von Orts- und Siedlungsteilen in der Fläche geprägt sein. Die Dispersion ist demnach sowohl durch (gewachsene) Verwaltungsstrukturen als auch durch topografische Gegebenheiten geprägt. Der für Hessen entwickelte Siedlungsindex repräsentiert damit wesentlich mehr raumstrukturelle Informationen als die oben genannte Typologie des BBSR, das die Aspekte der räumlichen Lage und der räumlichen Verflechtung mit unterschiedlichen Zuordnungen abbildet (siehe Abbildung 35).¹⁵⁸

In den nachfolgenden Abschnitten wird auf die Teilelemente des Siedlungsindex eingegangen.

Der Grad der Streuung der Siedlungsflächen wird über den sog. Nächster-Nachbar-Index (NNI) abgebildet. Dieser stellt ein Verfahren zur Beschreibung der Verteilung von Siedlungskörpern in einem definierten Raum (in diesem Falle innerhalb der Gemeindegrenzen) dar. Mit ihm kann abgeschätzt werden, ob und ggf. wie sich die Siedlungsstruktur innerhalb eines Gemeindegebietes auf beispielsweise die Versorgung mit Infrastrukturen auswirkt. Die Verteilung der Siedlungsteile im Gemeindegebiet kann *dispers* sein, womit mglw. höhere Kosten der flächenhaften Versorgung verbunden sind oder *kompakt*, was die flächenhafte Versorgung erleichtern könnte.

Mittels des Nächsten-Nachbar-Index (auch Nächst-Nachbar-Analyse) wird für jeden Gemeindeteil die kürzeste Distanz zum nächstgelegenen Gemeindeteil gemessen und anhand der Anzahl der Gemeindeteile und der Gebietsfläche geprüft, ob sich diese räumlich konzentrieren oder räumlich gleich verteilen. Dieses Verfahren der Regionalanalyse beschreibt die Verteilung von Punkten im Raum, indem absolute Distanzen des einzelnen Punktes (in diesem Fall einer Siedlung) zu dessen (deren) nächsten Nachbarn gemessen und mit einer theoretischen Zufallsverteilung verglichen wird. Der Wert R , der die Ausprägung des NNI repräsentiert, errechnet sich dabei im Einzelnen folgendermaßen:

$$R = \frac{\bar{d}}{\bar{d}_t} \quad \text{mit} \quad \bar{d}_t = \frac{1}{2\sqrt{\frac{n}{F}}}$$

Dabei stellt (\bar{d}) die mittlere Distanz zum nächsten Nachbarn dar (Mittelwert aus allen gemessenen Distanzen zum nächsten Nachbarn), (\bar{d}_t) die theoretische mittlere Distanz zum nächsten Nachbarn in der Untersuchungsregion, n die Anzahl der Siedlungen und F die Fläche der untersuchten Gebietskörperschaft. Der Wert R ist dabei ein absolutes Beschreibungsmaß für die Art der Verteilung der Siedlungen im Raum und kann Werte zwischen 0 (Ballung bzw. Agglomeration) und 2,15 (regelmäßige Verteilung in der Fläche) annehmen. Der Wert 1 entspricht einer zufälligen Verteilung.¹⁵⁹ Zwischen diesen beiden Extrempolen sind verschiedene Ausprägungen denkbar. Im Ergebnis wird mit dieser Analyse die reale Siedlungsstruktur aufgezeigt, also ob innerhalb einer Gemeinde die Ortslagen *dispers* bzw. *regelmäßig* verteilt sind und damit „zwangsläufig“ eine Versorgung in der Fläche stattfinden muss oder ob es zu räumlichen Agglomerationen und einer „Versorgung der kurzen Wege“ kommt.

Vor dem Hintergrund der Anforderung der späteren Verknüpfung mit weiteren statistischen Daten bei gleichzeitig möglichst geringer Datenanforderung sollte auf jene unterhalb einer administrativen Gemeinde liegende Struktureinheit abgestellt werden, für welche statistische Daten bereits vorhanden oder relativ einfach zu eruieren sind. In Hessen ist dies die Ebene der Gemeindeteile.¹⁶⁰ Gemeindeteile können gemäß § 12 Abs. 4 HGO von jeder Gemeinde benannt werden. Sie sind allerdings nicht gleichbedeutend mit den Ortsbezirken gemäß § 81 HGO, für die eigene Ortsbeiräte

¹⁵⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2024b.

¹⁵⁹ vgl. Bähr 1997, S. 49.

¹⁶⁰ Grundsätzlich sind zwar alle mit Infrastrukturen zu versorgenden Siedlungen bzw. Ortslagen von Interesse, also auch Einheiten in einer feineren räumlichen Auflösung. Dies ist allerdings mit zwei Schwierigkeiten behaftet: Zum einen erfordert es die Auswertung von kleinräumigen Geodaten, die für externe Nutzer kaum nachvollziehbar ist und zum zweiten können weitere Sekundärdaten (z. B. Einwohnerzahlen) nicht in gleichem Maße kleinräumig zugeordnet werden.

eingrichtet werden. Für letztere ist keine Verknüpfung mit weiteren statistischen Daten möglich, da sie keine statistischen Meldeeinheiten darstellen. Die Distanzen und damit die Ausprägungen des NNI wurden dabei über die kürzesten Entfernungen der geographischen Ortsteilmittelpunkte über ein Geoinformationssystem berechnet.¹⁶¹

Der NNI kommt methodisch an seine Grenzen, wenn Gemeinden mit wenigen Gemeindeteilen untersucht werden.¹⁶² Daher wurden für Gemeinden mit weniger als fünf Ortsteilen Abschläge vom berechneten Wert vorgenommen (gestufter NNI). In den Siedlungsindex S geht der NNI für Gemeinden mit zwei Gemeindeteilen zu 25 %, mit drei Gemeindeteilen zu 50 % und mit vier Gemeindeteilen zu 75 % ein. Gemeinden mit nur einem einzelnen Gemeindeteil wird ein Mindestwert von 0,1 zugeschrieben.¹⁶³

Der Grad der urbanen Durchdringung wird über den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde berechnet. Diese Kennzahl entspricht dem Grad der Flächennutzung für Siedlungszwecke. Dabei wird dieser Indikator für die Ebene der Gemeinde berechnet und gibt an, wie hoch der Flächeneinsatz für Siedlungszwecke ist, der mglw. kommunale Leistungen erfordert. Dabei lässt er noch keine eigenständige qualitative Bewertung der Zersiedlung zu, da er eine reine quantitative Messzahl darstellt.

Die Ausnutzungsdichte gibt Auskunft über das Maß bzw. die Intensität der Flächennutzung. Hieraus kann abgeleitet werden, wie intensiv bzw. bedingt auch effizient die für Siedlungszwecke verwendete Flächen genutzt wird. Die Funktionen des Wohnens wird dabei durch die Anzahl der Einwohner repräsentiert, die des Arbeitens durch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. Die Summe beider wird anschließend durch die Siedlungs- und Verkehrsfläche geteilt. Damit wird sowohl eine Aussage über die Nutzungsintensität für Wohnzwecke als auch für Gewerbe und Industrie auf einer gegebenen Fläche ermöglicht.

Für die Komposition des Siedlungsindex werden die drei Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengesetzt, wobei die Teilindikatoren unterschiedlich gewichtet werden können, um den Erfordernissen der Untersuchung zu entsprechen. Die Konzentration der Informationen zur Siedlungsstruktur in einer einzelnen Maßzahl ermöglicht die weiterführende Nutzung im Rahmen ökonomischer Berechnungen, wo sie mit den Finanzdaten der Kommunen und Daten der Fachstatistiken verbunden werden kann. Für den empirisch berechneten Siedlungsindex S gehen die Maßzahlen wie folgt ein:¹⁶⁴

- NNI (gestuft) mit dem Faktor 1,0,
- Grad der urbanen Durchdringung mit dem Faktor 1,0,
- Ausnutzungsdichte mit dem Faktor 0,5 (da hier zwei Indikatoren additiv eingehen).¹⁶⁵

In einem letzten Schritt werden die Ausprägungen für die Gemeinden auf Werte im Bereich [0 ...1] normiert, um die Interpretation des Ergebnisses zu erleichtern. Während der niedrigste Wert 0 eine Siedlungsstruktur repräsentiert, die durch eine extreme Ballung und Konzentration geprägt ist,

¹⁶¹ Die Bereitstellung erfolgte bereits im Zuge der 203. Vergleichenden Prüfung der ÜPKK durch das digitale Kartenangebot des Hessischen Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation. Nur in wenigen Fällen bestehen Abweichungen zwischen den Gemarkungsgrenzen gemäß Geodaten und den Angaben des Zensus 2011, welche ebenfalls die Gemeindeteile abbilden und die entsprechenden Sekundärdaten abbilden. Sie wurden im Sinne einer möglichst hohen Präzision des NNI bereinigt. Die Schwierigkeit mit der Arbeit auf Basis von Gemeindeteilen liegt insbesondere in dem Umstand, dass Gemeinden die Anzahl und Benennung ihrer Gemeindeteile selbstständig ändern können. Es besteht keine Verpflichtung, diese Änderung dem Statistischen Amt mitzuteilen, sodass im Zeitverlauf Abweichungen entstehen können.

¹⁶² Dafür ist er methodisch auch nicht ausgelegt. Der NNI kann insbesondere dann seine Erklärungskraft entfalten, wenn eine recht unübersichtliche, von einer Vielzahl von Einzelpunkten geprägte, Struktur vorliegt. Bei der Analyse der NNI-Werte der hessischen Kommunen waren insbesondere die Ausprägungen bei Gemeinden mit 2 oder 3 Gemeindeteilen auffällig.

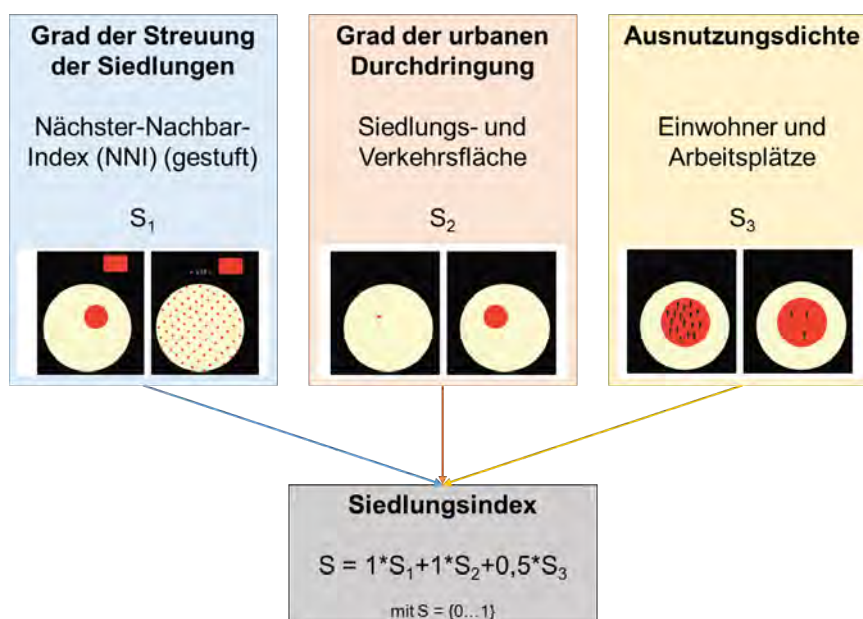
¹⁶³ Mittels Robustheitsanalysen wurde gesichert, dass dieser Aspekt keine wesentlichen Verzerrungen des Gesamtergebnisses zur Folge hat.

¹⁶⁴ Die genaue Justierung des Zentralitätsindex erfolgte im Rahmen der 203. Vergleichenden Prüfung der ÜPKK.

¹⁶⁵ Es werden hier zwei Dichtemaße separat berechnet, sodass bei einer einfachen Addition die Ausnutzungsdichte ein zu hohes Gesamtgewicht im Index hätte.

repräsentiert ein Siedlungsindex von 1 eine feine Streuung der Siedlungsstruktur in der Gemeindefläche mit einer extrem geringen Nutzung für Wohn- und Gewerbezwecke.

Abbildung 37: Zusammensetzung des Siedlungsindex



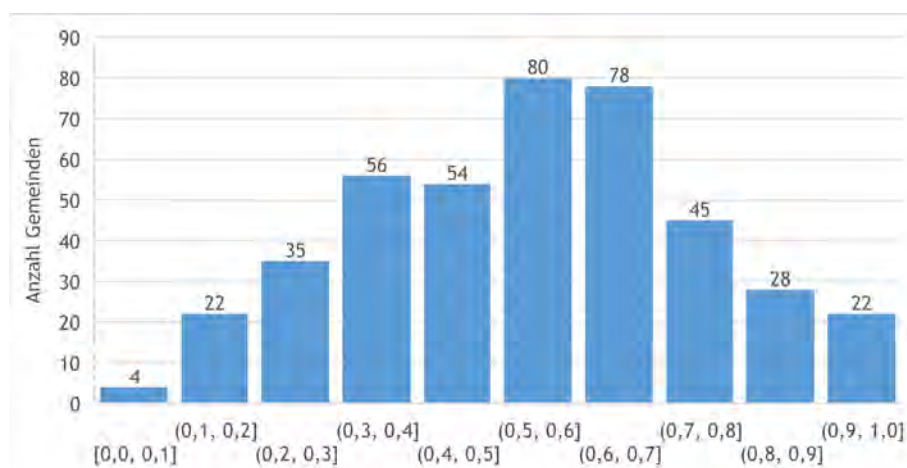
Quelle: Eigene Darstellung.

In der Praxis liegen die Ausprägungen des Siedlungsindex 2023¹⁶⁶ für die hessischen Gemeinden zwischen 0,1 und 1,0. In der Abbildung 38 ist die Verteilung grafisch aufbereitet, woraus die Normalverteilung des Siedlungsindex hervorgeht: Sowohl sehr geringe als auch sehr hohe Werte finden sich in der Praxis,¹⁶⁷ wobei der überwiegende Teil im mittleren Bereich zwischen 0,3 und 0,7 liegt. Die Großstädte liegen dabei im unteren Bereich, weisen aber nicht die geringsten Ausprägungen auf. So liegt etwa Frankfurt am Main bei rund 0,29, Kassel bei 0,28 oder Wiesbaden bei 0,35. Die urbane Prägung steht dabei zwar zweifellos fest, jedoch weisen auch diese Städte in den Außenbereichen zum Teil Zersiedlungstendenzen auf, außerdem haben andere Städte mitunter eine noch stärkere Stellung als Arbeitsplatzzentrum (v. a. bei Standorten von einzelnen Großunternehmen oder im Umfeld des Flughafens Frankfurt am Main). Hohe Ausprägungen des Siedlungsindex finden sich dagegen fast ausnahmslos im ländlichen Raum Nord- und Mittel Hessens (siehe hierzu auch oben, Abbildung 36).

¹⁶⁶ Die Daten aus der 203. Vergleichenden Prüfung wurden durch die ÜPKK mehrfach aktualisiert und die Resultate für die Gutachter bereitgestellt. Die Aktualisierung bezog sich vor allem auf Flächengrößen, für die angesichts revidierter Messverfahren bessere Daten zur Verfügung stehen, sowie auf die Zahl der Einwohner und Erwerbstätigen.

¹⁶⁷ Dass auch die Randbereiche der Verteilung erreicht werden, liegt unter anderem an der Normierung bei der Zusammenführung zum Gesamtindex.

Abbildung 38: Siedlungsindex 2023



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: ÜPKK (2023).

3.4.4 SIEDLUNGSINDEX (HESSEN) - LANDKREISE

Auf der Grundlage des Siedlungsindex für die Gemeinden hat die ÜPKK Hessen diesen zu einem Siedlungsindex für die Landkreise weiterentwickelt. Die Ergebnisse sind im Kommunalbericht 2020 dokumentiert.¹⁶⁸ Hierzu hat in Teilbereichen der Entwicklung eine wissenschaftliche Begleitung stattgefunden.¹⁶⁹

Der Siedlungsindex für die Landkreise ist in seiner Komposition analog zum Siedlungsindex für die Gemeinden aufgebaut, unterscheidet sich jedoch zum Teil hinsichtlich der Indikatorenauswahl davon. Dies ist angesichts der räumlichen Gegebenheiten in den Landkreisen im Vergleich zu den Gemeinden folgerichtig. In die Berechnung gehen konkret ein:

- Entfernung Kreisverwaltung-Index als Repräsentant der Ausdehnung des Kreisgebiets
- Urbane Durchdringung (SuV-Fläche)
- Ausnutzungsdichte (Einwohner und Arbeitsplatzdichte)

Die Indikatoren gehen jeweils mit einem Drittel in den Gesamtindex ein (Abbildung 39).¹⁷⁰ Im Ergebnis ist erkennbar, dass die räumlichen Strukturen sehr ähnlich zu denjenigen des Siedlungsindex für die Gemeinden sind (Abbildung 36).¹⁷¹ Überdurchschnittlich zersiedelte Landkreise befinden sich vor allem im Nordteil des Landes. Die Landkreise in den Ballungsräumen sind dagegen den geringeren Indexausprägungen und damit der Kategorie „eher zentriert“ zuzuordnen.

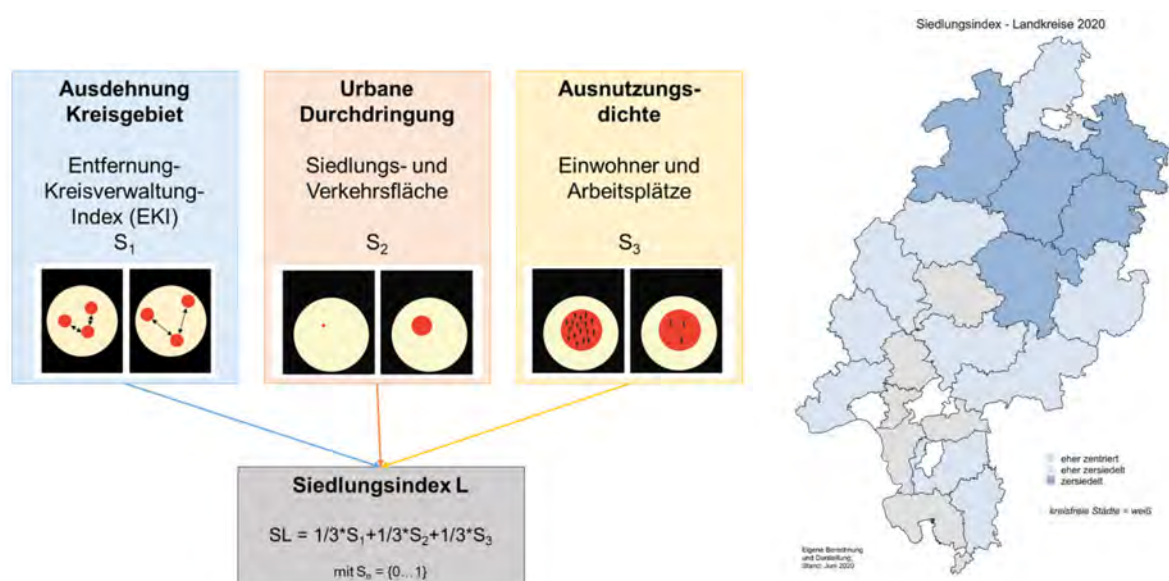
¹⁶⁸ Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2020, S. 48.

¹⁶⁹ Die Begleitung erfolgte zur Auswahl und Gewichtung der Faktoren durch das Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge aus Leipzig, namentlich Herrn Dr. Mario Hesse. Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2020, S. 48.

¹⁷⁰ Die urbane Durchdringung und Ausnutzungsdichte haben dennoch das effektiv gleiche Gewicht wie im Siedlungsindex für die Gemeinden, da die Einzelindikatoren bereits vorab auf Wertebereich [0...1] normiert wurden. Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2020, S. 49.

¹⁷¹ Wird aus den Ausprägungen des Siedlungsindex (Gemeinden) ein Mittelwert für jeden Landkreis berechnet und dieser mit dem Siedlungsindex (Landkreise) verglichen, ergibt sich zwischen beiden Ausprägungen ein starker positiver Zusammenhang ($R^2=0,89$).

Abbildung 39: Siedlungsindex für die Landkreise



Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2020, S. 97–99.

Für die Prüfung der Kostenwirksamkeit wurden zwei Jahre später im Rahmen des Kommunalberichts 2022 der ÜPKK mehrere statistische Zusammenhangsanalysen durchgeführt, die methodisch an diejenigen für die Gemeinden anknüpften.¹⁷² Statistischer und kausaler Zusammenhänge konnten die Autoren des Kommunalberichts für das Produkt P241 (Schülerbeförderung) sowie das Produkt P542 (Kreisstraßen) feststellen.¹⁷³ Über diese Aufgabenbereiche hinweg, für die zusätzliche Plausibilisierungsberechnungen durchgeführt wurden, konnte jedoch kein allgemein positiver Zusammenhang zur Kostenintensität der Aufgabenerfüllung in den Landkreisen hergeleitet werden.¹⁷⁴

3.4.5 EMPIRISCHE ANNÄHERUNG

3.4.5.1 ZENTRALE ORTE

Im Folgenden wird die Differenzierung der Mittelzentren von den Grundzentren in den Fokus genommen. Hinweise zu einer möglichen Veredelung von Oberzentren sind bereits im Abschnitt zu den Sonderstatusstädten ausgeführt worden, wobei für die Oberzentren keine konkrete Raumwirksamkeit im Sinne spezifischer oberzentraler Einzugsbereiche durch die Landesplanung vorgegeben ist. Analog sind auch für die Grundzentren keine Differenzierungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Landesplanung gegeben, sodass auch hier keine weitere Differenzierung erfolgen kann.¹⁷⁵

Die Funktion „Mittelzentrum“ und die Zuordnung konkreter Verflechtungsbereiche ist zunächst eine Soll-Feststellung aus der Sicht der Landesplanung. An die Einstufung binden sich Erwartungen an konkrete kommunale Aufgabenangebote bzw. die Verfügbarkeit bestimmter Güter und Dienstleistungen nach einem hierarchischen System. Die Landesplanung stellt hierzu jeweils auf die räumliche Verflechtung für die Bedürfnisbefriedigung der Einwohnerschaft ab. Mittelzentren sind in

¹⁷² Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2022, S. 99.

¹⁷³ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2022, S. 90.

¹⁷⁴ Der Einfluss des Siedlungsindex wurde für die Schülerbeförderung (je Schüler) durch Kreisstraßenlängen (Meter je 1.000 Schüler) plausibilisiert, der Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge für Kreisstraßen je EW über die Länge der Kreisstraßen. Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2022, S. 102-107.

¹⁷⁵ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 27.

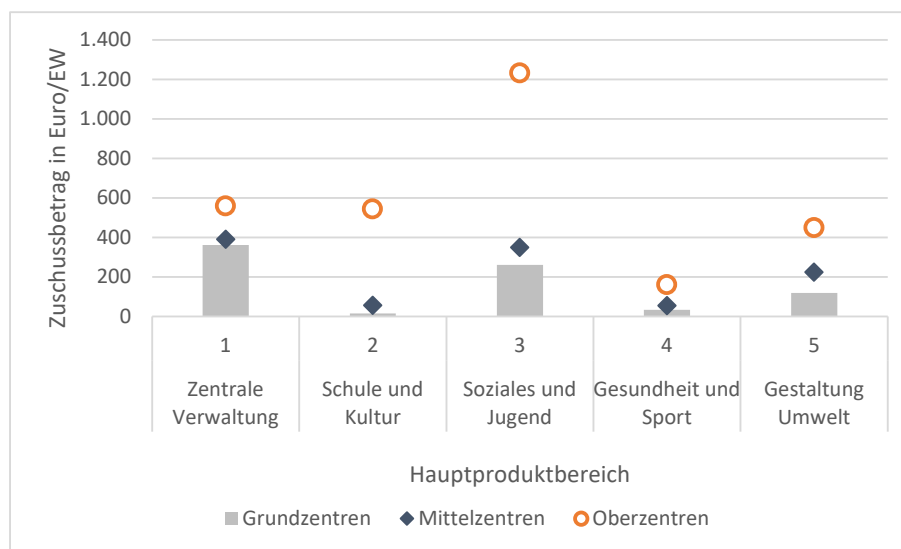
diesem Zusammenhang der Deckung periodischer Bedarfe zugeordnet, worin sowohl öffentliche Leistungen (Schulstandorte, Kultur- und Sporteinrichtungen) als auch privatwirtschaftliche Leistungen (Einzelhandelsangebote, Fachärzte) eingeschlossen sind.¹⁷⁶ Die öffentlichen Leistungen umfassen darüber hinaus sowohl kommunale Infrastrukturen und Angebote als auch Einrichtungen der Landesverwaltung (z. B. Gerichte, Behörden).¹⁷⁷

Vor dem Hintergrund der konkreten Strukturen ist die Stärkung von Mittelzentren aus der Perspektive der Landesentwicklung kein Selbstzweck. Stattdessen sollen sie nach dem Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Landesgebiet vor allem die Leistungsfähigkeit der ländlichen Räume aufrechterhalten.¹⁷⁸

Gleichwohl ist zu überprüfen, inwiefern die normativen (Soll-)Anforderungen mit der tatsächlichen (Ist-)Aufgabenerfüllung in den Mittelzentren korrespondieren. Darüber hinaus sind die im einführenden Abschnitt 3.4.1 thematisierten Mehrkosten der Ballung zu untersuchen, die ebenfalls die Kosten in den Mittelzentren prägen dürften, wofür jedoch keine eigene landesplanerische Ableitung gegeben ist. Für die Analyse werden zunächst finanzstatistische Daten der Jahre 2020-2022 nach dem analogen Muster wie für die Sonderstatusstädte (Abschnitt 3.2.2) und die kreisfreien Städte (Abschnitt 3.3) ausgewertet, um eine datengestützte und dennoch qualitativ geprägte Annäherung an die Bestimmung der relativen Mehrbedarfe zu erreichen. In einem nachgelagerten Schritt wird die Erfüllung mittelzentraler Funktionen und insbesondere die Ausstrahlwirkung der Verflechtungsbereiche in einem komplexeren regressionsstatistischen Ansatz untersucht (Abschnitt 4.3.1).

Bereits der grobe Vergleich entlang der fünf Hauptproduktbereiche macht klar, dass die Mittelzentren sich hinsichtlich ihrer aufgabenbezogenen Zuschussbeträge sowohl von den Grundzentren als auch von den Oberzentren unterscheiden (Abbildung 40). Insbesondere Schulträger- sowie Sozial- und Jugendhilfeaufgaben unterscheiden sie von den Oberzentren, für die im Zusammenhang mit den Sonderstatusstädten beachtenswert sind. Die Differenzierung im Verhältnis zu den Grundzentren ist dagegen erst für die 15 Produktbereiche klarer erkennbar (Abbildung 41 und Tabelle 10).

Abbildung 40: Zuschussbeträge der Mittelzentren im Vergleich nach Hauptproduktbereichen



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

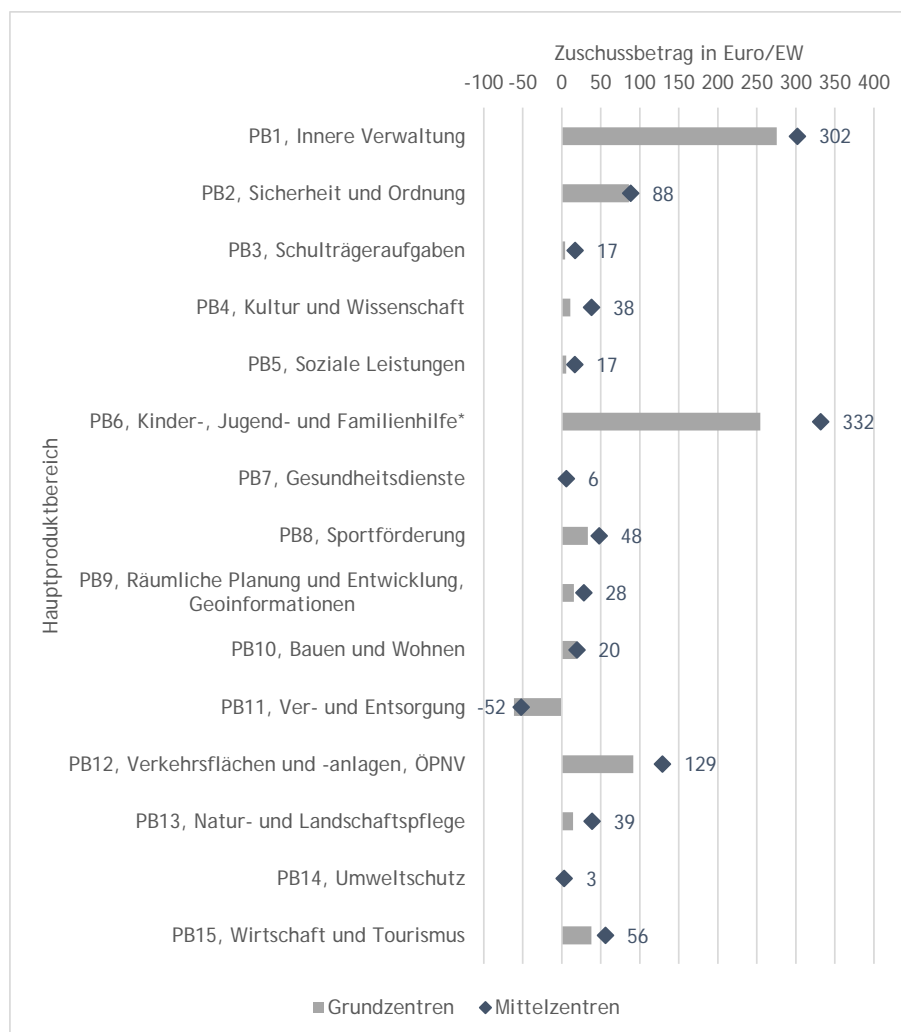
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

¹⁷⁶ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 26.

¹⁷⁷ Die konkreten Funktionen und Einrichtungen beschreibt der Landesentwicklungsplan. Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 30.

¹⁷⁸ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2022a, S. 26.

Abbildung 41: Zuschussbeträge der Mittelzentren im Vergleich nach Produktbereichen



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Die markantesten Differenzen sind für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB6) festzustellen, die jedoch weniger ein Ausdruck der eingangs genannten Verflechtungsfunktionen mit dem Umland sind als vielmehr durch Ballungskosten getrieben sein dürften. Zudem spielt hier die Aufteilung der Aufgabenerfüllung in den Sonderstatusstädten hinein, von denen zwei den Mittelzentren zuzuordnen sind (Bad Homburg, Rüsselsheim). Höhere Zuschussbeträge in den Bereichen Verkehr (PB12), Kultur und Wissenschaft (PB4) oder im Planungsbereich (PB9) spiegeln dagegen die zentralörtlichen Funktionen einer Infrastruktur, die von der Einwohnerschaft der Verflechtungsbereiche mit genutzt wird. Nur geringe Unterschiede sind dagegen für die PB 2 (Sicherheit und Ordnung) oder PB10 (Bauen und Wohnen) festzustellen, die ebenfalls auf Ballungs- und Verflechtungseffekte zurückgeführt werden könnten. Auch für den vorrangig nutzerfinanzierten Ver- und Entsorgungsbereich (PB11) ergeben sich keine von den Grundzentren abweichenden Ergebnisse, sodass hier mögliche Mehrkosten der Ballung unmittelbar in die Gebühren einkalkuliert sind und damit von den Nutzern getragen werden.¹⁷⁹

Werden alle Produktbereiche für den Vergleich herangezogen, so weisen die Mittelzentren im Durchschnitt rund 36 % höhere Zuschussbeträge für ihre Aufgabenerfüllung auf als die Grundzentren (Tabelle 10). Wird das Produkt P363 (sonstige Leistungen der Jugendhilfe) ausgeschlossen, das vor

¹⁷⁹ Gleiches gilt für Größenvorteile (Economies of Scale).

allem auf die Durchführung von Jugendhilfeaufgabe in den Sonderstatusstädten geprägt ist,¹⁸⁰ liegt der Mehrbetrag noch bei rund 34,4 %. Werden dagegen sämtliche Sozial- und Jugendhilfeausgaben außen vor gelassen (PB5 und PB6) und werden auch die Schulträgeraufgaben, aus dem Vergleich ausgeschlossen (diese werden vorrangig von den Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädte wahrgenommen), liegt der kalkulierte Mehrbedarf der Mittelzentren gegenüber den Grundzentren noch bei rund 23 %. Neben den bereits thematisierten Aufgabenbereichen sind hier auch die Sportförderung (PB8) sowie Wirtschaft und Tourismus (PB15) zu nennen. Diese können ebenfalls als Aufgaben interpretiert werden, deren Nutzerkreis über die jeweilige Wohnbevölkerung hinausgeht. Für die Innere Verwaltung (PB1) kann diese Aussage in Ermangelung einer tieferen statistischen Differenzierungsmöglichkeit nicht in gleicher Weise klar getätigt werden. Auch hier dürften Ballungs- und Spezialisierungseffekte jedoch eine wichtige Rolle spielen. Die empirische Annäherung hat damit gezeigt, dass die höheren Zuschussbeträge weit überwiegend durch Aufgaben geprägt sind, die sich auf die zentralörtlichen Verflechtungsaufgaben beziehen oder durch höhere ballungsbedingte Kosten geprägt sind. Insofern ist eine gute Grundlage für eine Veredelung mittelzentraler Funktionen im HFAG gegeben. Der aktuelle Veredlungsfaktor (30 %) erscheint vor dem Hintergrund der Ergebnisse der empirischen Annäherung jedoch vergleichsweise hoch angelegt zu sein.

Tabelle 10: Differenzen der Zuschussbeträge der Mittenzentren zum Durchschnitt der Grundzentren und Oberzentren nach Produktbereichen

		Zuschussbeträge, Durchschnitt 2020-2022 je EW			Differenz zum Durchschnitt der Grundzentren		
		Grund- zentren	Mittel- zentren	Ober- zentren	Alle Aufgaben	ohne P363	ohne PB3+PB5+ PB6
Innere Verwaltung	PB1	275	302	357	27	27	27
Sicherheit und Ordnung	PB2	86	88	202	2	2	2
Schulträgeraufgaben	PB3	4	17	317	13	13	
Kultur und Wissenschaft	PB4	11	38	226	27	27	27
Soziale Leistungen	PB5	6	17	466	11	11	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	PB6	254	332	767	78	65	
Gesundheitsdienste	PB7	0	6	91	6	6	6
Sportförderung	PB8	33	48	70	14	14	14
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	PB9	15	28	52	13	13	13
Bauen und Wohnen	PB10	19	20	29	0	0	0
Ver- und Entsorgung	PB11	-61	-52	-46	9	9	9
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	PB12	92	129	234	38	38	38
Natur- und Landschaftspflege	PB13	14	39	84	25	25	25
Umweltschutz	PB14	1	3	10	2	2	2
Wirtschaft und Tourismus	PB15	38	56	87	18	18	18
Gesamtergebnis		789	1.087	3.190	284	272	183
„Veredlungsfaktor“					36,0%	34,4%	23,1%

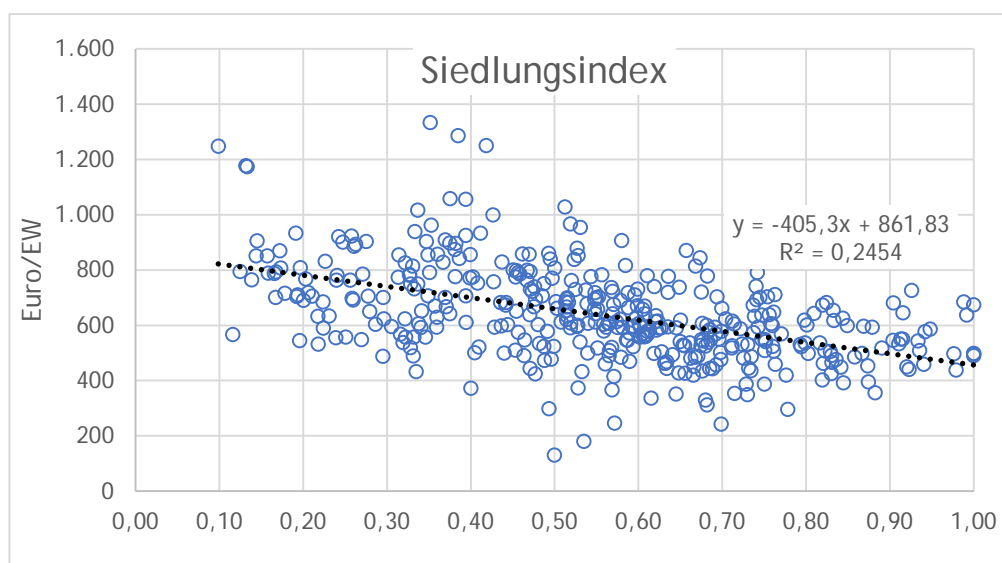
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

¹⁸⁰ Im Durchschnitt weisen die Mittelzentren in diesem Produkt Zuschussbeträge in Höhe von 14 Euro/EW auf, in Bad Homburg v. d. Höhe sind es dagegen 158 Euro/EW, in Rüsselsheim sogar 274 Euro/EW.

3.4.5.2 SIEDLUNGSINDEX (GEMEINDEN)

Der univariate Einfluss des Siedlungsindex auf die Höhe der kommunalen Zuschussbeträge in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden illustriert Abbildung 42. Es wird klar erkennbar, dass ein negativer Zusammenhang besteht, d. h., höhere Ausprägungen des Siedlungsindex gehen mit *geringen* Pro-Kopf-Zuschussbeträgen einher.¹⁸¹ Stattdessen sind höhere aufgabenbezogene Defizite in Gemeinden mit einem niedrigen Siedlungsindex zu beobachten. Die empirische Annäherung an den Siedlungsindex zeigt demnach, dass ländliche und durch Zersiedlung geprägte Räume nicht erwarten können, Strukturen wie dichte urbane Gebiete zu haben (und unterhalten zu müssen).

Abbildung 42: Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden



Mittelwerte der Jahre 2020-2022, Verwaltungstätigkeit, Zuschussbeträge >1.500 Euro/EW werden als statistische Ausreißer aus der Analyse ausgeschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Für eine allgemeine Veredelung in der Schlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden - im Sinne von Mehrbedarfen bei höheren Indexausprägungen - kommt der Siedlungsindex auf den ersten Blick damit nicht in Betracht. Eine genauere Untersuchung kann jedoch erst die multivariate Untersuchung erbringen, die zugleich die Einordnung in den ländlichen Raum (entsprechend der Definition des Landesentwicklungsplans) sowie mögliche Interaktionen mit der Einwohnerentwicklung und Altersstruktur im Zusammenhang prüft (siehe Abschnitt 4.3.1). Zur vertieften Einordnung und um eine Brücke zu den per Stichprobe gewonnenen Ergebnissen aus der 203. Vergleichenden Prüfung zu schlagen, wird in der nachfolgenden Tabelle 11 zusammengefasst, wie sich der Siedlungsindex auf die aufgabenbezogenen Defizite einzelner kommunaler Leistungsbereiche auswirkt (linker Spaltenbereich für die Ein- und Zweisteller, rechter Spaltenbereich für die statistischen Dreisteller.¹⁸² Es wird klar, dass sich der negative Zusammenhang für praktisch alle Teile des kommunalen Aufgabenkanons bestätigt. Zwei nennenswerte Ausnahmen bilden lediglich die Allgemeine Verwaltungssteuerung (P111) sowie die Brandschutzaufgaben (P126), wohingegen die Straßeninfrastruktur beispielsweise zu den Aufgabenbereichen gehört, für die ein negativer Zusammenhang mit dem Siedlungsindex

¹⁸¹ Hier: Darstellung für die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit, für die Zuschussbeträge der Gesamtrechnung, einschließlich Investitionen, siehe Abbildung 57 im Anhang.

¹⁸² Dargestellt sind jeweils die Eckwerte einer univariaten Prüfung über alle Gemeinden hinweg ohne weitere Bereinigungen oder Filterungen. Herangezogen wurden die aufgabenbezogenen Defizite (Zuschussbeträge) im Mittelwert der Jahre 2022-2022 für die Verwaltungstätigkeit. Für die Zuschussbeträge der Gesamtrechnung, einschließlich Investitionen, siehe Tabelle 25 im Anhang.

festzustellen ist (P541 bis P545). Besonders bei den Brandschutzaufgaben ist daher naheliegend, eine Veredelung im Zuge einer Besonderen Finanzausweisung zu prüfen, selbst, wenn der Siedlungsindex für eine allgemeine Veredelung eher ungeeignet erscheint. Der Bereich der Allgemeinen Verwaltungssteuerung erscheint der positive Zusammenhang dagegen zu wenig spezifisch, weist eine zu geringe Spreizung auf und ist empirisch schlechter abgesichert.¹⁸³

Tabelle 11: Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden nach einzelnen Aufgabenbereichen

P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²	P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²
P1	Zentrale Verwaltung	327,46	24,45	0,003	P111	Verwaltungssteuerung und -service	261,25	30,15	0,004
P2	Schule und Kultur	48,81	-57,73	0,092	P121	Statistik und Wahlen	2,65	-0,23	0,000
P3	Soziales und Jugend	376,18	-255,76	0,283	P122	Ordnungsangelegenheiten	41,88	-20,00	0,056
P4	Gesundheit und Sport	35,69	-22,42	0,019	P126	Brandschutz	20,67	15,36	0,068
P5	Gestaltung Umwelt	140,29	-198,15	0,115	P127	Rettungsdienst	0,11	-0,07	0,001
P6	Zentrale Finanzleistungen	-1.181,00	511,11	0,085	P128	Katastrophenschutz	0,90	-0,78	0,015
PB1	Innere Verwaltung	261,25	30,15	0,004	P211	Grundschulen	7,69	-10,62	0,035
PB2	Sicherheit und Ordnung	66,21	-5,71	0,003	P212	Hauptschulen	0,00	0,00	0,004
PB3	Schulträgeraufgaben	15,88	-21,84	0,030	P213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0,13	-0,14	0,002
PB4	Kultur und Wissenschaft	32,93	-35,88	0,161	P214	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	
PB5	Soziale Leistungen	32,94	-37,93	0,156	P215	Realschulen	0,24	-0,32	0,005
PB6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	343,24	-217,83	0,266	P216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0,19	-0,24	0,003
PB7	Gesundheitsdienste	0,70	-2,05	0,000	P217	Gymnasien, Kollegs	0,65	-0,87	0,006
PB8	Sportförderung	35,00	-20,37	0,034	P218	Gesamtschulen	2,68	-3,86	0,023
PB9	Räuml. Planung Entwicklung, Geoinformat.	23,27	-22,04	0,059	P221	Sonderschulen	0,77	-1,08	0,017
PB10	Bauen und Wohnen	23,92	-6,72	0,002	P231	Berufliche Schulen	0,69	-0,89	0,006
PB11	Ver- und Entsorgung	-39,03	-129,52	0,114	P241	Schülerbeförderung	0,91	-1,24	0,021
PB12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	81,15	-34,48	0,050	P242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,69	-0,93	0,008
PB13	Natur- und Landschaftspflege	31,23	-37,99	0,059	P243	Sonstige schulische Aufgaben	1,24	-1,64	0,014
PB14	Umweltschutz	3,26	-3,92	0,084	P251	Wissenschaft und Forschung	0,06	-0,05	0,000
PB15	Wirtschaft und Tourismus	16,49	36,52	0,024	P252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	3,51	-3,27	0,027
PB16	Allgemeine Finanzwirtschaft	-1.181,00	511,11	0,085	P253	Zoologische und Botanische Gärten	0,26	-0,57	0,006
P11	Innere Verwaltung	261,25	30,15	0,004	P261	Theater	3,01	-3,83	0,015
P12	Sicherheit und Ordnung	66,21	-5,71	0,003	P262	Musikpflege	0,66	-0,60	0,011
P21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	11,58	-16,06	0,033	P263	Musikschule	1,82	-2,35	0,062
P22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	0,77	-1,08	0,017	P271	Volkshochschulen	1,12	-1,47	0,033
P23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	0,69	-0,89	0,006	P272	Büchereien	9,84	-11,98	0,204
P24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonst.	2,84	-3,82	0,022	P273	Sonstige Volksbildung	0,53	-0,72	0,017
P25	Wissenschaft, Museen, Zoolog. u. botan. Gärten	3,82	-3,88	0,033	P281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	12,00	-11,28	0,069
P26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	5,49	-6,78	0,035	P291	Förderung v. Kirchengem u. so. Religionsgemeinsch.	0,12	0,24	0,001
P27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.	11,49	-14,18	0,202	P301	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	0,00	0,00	
P28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	12,00	-11,28	0,069	P311	Grundsicherung nach dem SGB II	0,11	-0,14	0,002
P29	Förderung v. Kirchengem u. so. Religionsgemeinsch.	0,12	0,24	0,001	P312	Hilfen für Asylbewerber	0,00	0,00	
P30	Soziales (nicht aufteilbar)	0,00	0,00		P313	Eingliederungshilfe (SGB IX)	1,52	-2,07	0,010
P31	Soziale Hilfen	26,77	-31,73	0,131	P314	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen d. Jugendhilfe)	0,27	-0,37	0,009
P32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsg.	0,00	0,00		P315	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	24,87	-29,15	0,121
P33	Förderung der Wohlfahrtspflege	1,33	-1,57	0,033	P321	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0,00	0,00	
P34	Unterhaltsvorschussleistungen u.a.	0,75	-0,94	0,007	P331	Unterhaltsvorschussleistungen	1,33	-1,57	0,033

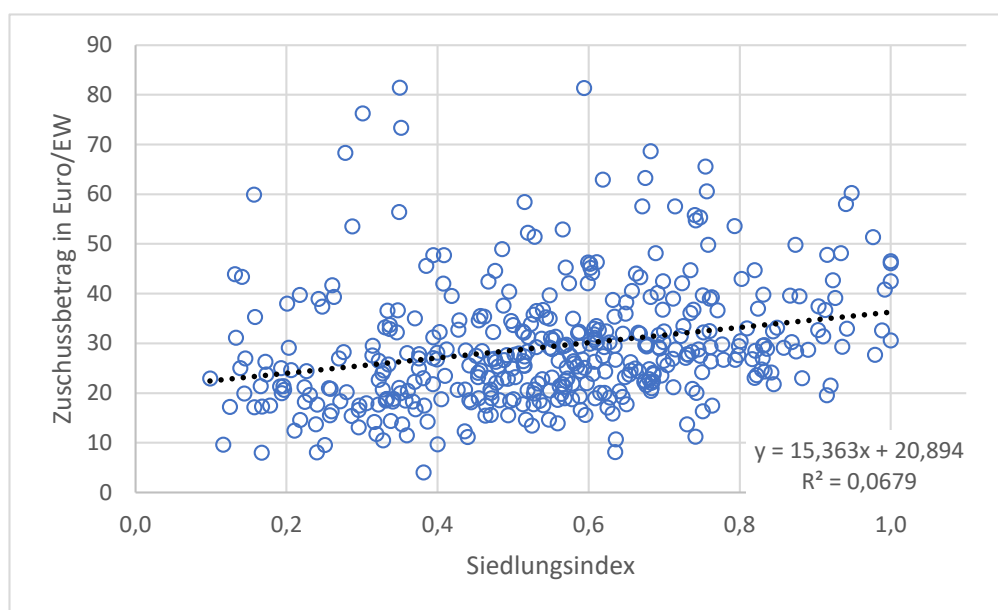
¹⁸³ Rechnerisch unterscheidet sich beim Brandschutz die Gemeinden mit dem höchsten Siedlungsindex um rund 75 % von der Gemeinde mit dem niedrigsten Siedlungsindex, bei der Allgemeinen Verwaltungssteuerung sind es dagegen nur rund 12 %. Zudem beträgt der Grad der Varianzaufklärung (R²) beim P111 praktisch 0.

P35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	4,09	-3,69	0,032	P341	Betreuungsleistungen	0,75	-0,94	0,007
P36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	343,24	-217,83	0,266	P343	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	0,00	
P41	Gesundheitsdienste	0,70	-2,05	0,000	P344	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKG	0,00	0,00	
P42	Sportförderung	35,00	-20,37	0,034	P345	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	0,00	0,00	
P51	Räumliche Planung und Entwicklung	23,27	-22,04	0,059	P351	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	4,09	-3,69	0,032
P52	Bauen und Wohnen	23,92	-6,72	0,002	P361	Jugendarbeit	2,79	-2,46	0,002
P53	Ver- und Entsorgung	-39,03	-129,52	0,114	P362	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	12,42	-12,19	0,136
P54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	81,15	-34,48	0,050	P363	Tageseinrichtungen für Kinder	14,74	-18,26	0,016
P55	Natur- und Landschaftspflege	31,23	-37,99	0,059	P365	Einrichtungen der Jugendarbeit	297,97	-168,99	0,256
P56	Umweltschutz	3,26	-3,92	0,084	P366	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend und Familienhilfe	10,57	-10,43	0,075
P57	Wirtschaft und Tourismus	16,49	36,52	0,024	P367	Krankenhäuser	4,76	-5,51	0,026
					P411	Krankenhäuser	0,34	-0,44	0,002
					P412	Gesundheitseinrichtungen	0,09	0,02	0,000
						Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,14	-0,37	0,002
					P418	Kur- und Badeeinrichtungen	0,12	-1,26	0,000
					P421	Förderung des Sports	6,18	-5,10	0,024
					P424	Sportstätten und Bäder	28,82	-15,27	0,021
						Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	23,27	-22,04	0,059
					P521	Bau- und Grundstücksordnung	20,88	-3,49	0,001
					P522	Wohnbauförderung	2,44	-2,90	0,004
					P523	Denkmalschutz und -pflege	0,61	-0,32	0,002
					P531	Elektrizitätsversorgung	-21,10	-6,51	0,029
					P532	Gasversorgung	-4,15	4,35	0,136
					P533	Wasserversorgung	5,47	-54,78	0,143
					P534	Fernwärmeversorgung	0,06	-0,08	0,000
					P535	Kombinierte Versorgung	-7,20	8,37	0,015
						Versorgung m. techn. IuK-Infrastruktur	0,46	-0,74	0,002
					P537	Abfallwirtschaft	-3,67	1,36	0,001
					P538	Abwasserbeseitigung	-8,89	-81,50	0,085
					P541	Gemeindestraßen	65,03	-22,79	0,030
					P542	Kreisstraßen	0,16	-0,25	0,006
					P543	Landesstraßen	0,16	-0,21	0,002
					P544	Bundesstraßen	0,19	-0,25	0,008
					P545	Straßenreinigung	3,41	2,40	0,003
					P546	Parkeinrichtungen	-0,63	0,61	0,001
					P547	ÖPNV	12,93	-14,11	0,094
						Sonstiger Personen- und Güterverkehr	-0,07	0,12	0,001
					P551	Öffentliches Grün	24,87	-26,56	0,097
						Öffentliche Gewässer/ Wasserbauliche Anlagen	4,42	0,15	0,000
					P553	Friedhofs- und Bestattungswesen	-3,73	1,36	0,001
						Naturschutz und Landschaftspflege	3,20	-2,87	0,015
					P554	Land- und Forstwirtschaft	2,47	-10,06	0,012
					P561	Umweltschutzmaßnahmen	3,26	-3,92	0,084
					P571	Wirtschaftsförderung	5,82	-4,68	0,008
						Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	10,34	30,58	0,023
					P575	Tourismus	0,33	10,63	0,007

Dargestellt sind die Ergebnisse der jeweiligen univariaten Prüfungen ohne weitere Bereinigungen oder Filterungen.
 Mittelwerte der Jahre 2020-2022, Verwaltungstätigkeit
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

In der Abbildung 43 ist der Zusammenhang zwischen der Ausprägung des Siedlungsindex und den Zuschussbeträgen im Bereich des Brandschutzes grafisch aufbereitet. Sowohl der positive Zusammenhang als auch die enorme Streuung der Einzelausprägungen um den rechnerisch bestimmten gemeinsamen Pfad sind gut erkennbar.¹⁸⁴ Insofern ist selbst bei einer Behandlung außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zu beachten, dass eine pauschale Lösung kaum die typische Bandbreite abzudecken vermag.

Abbildung 43: Streudiagramm, Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträge im PB 126 (Brandschutz)



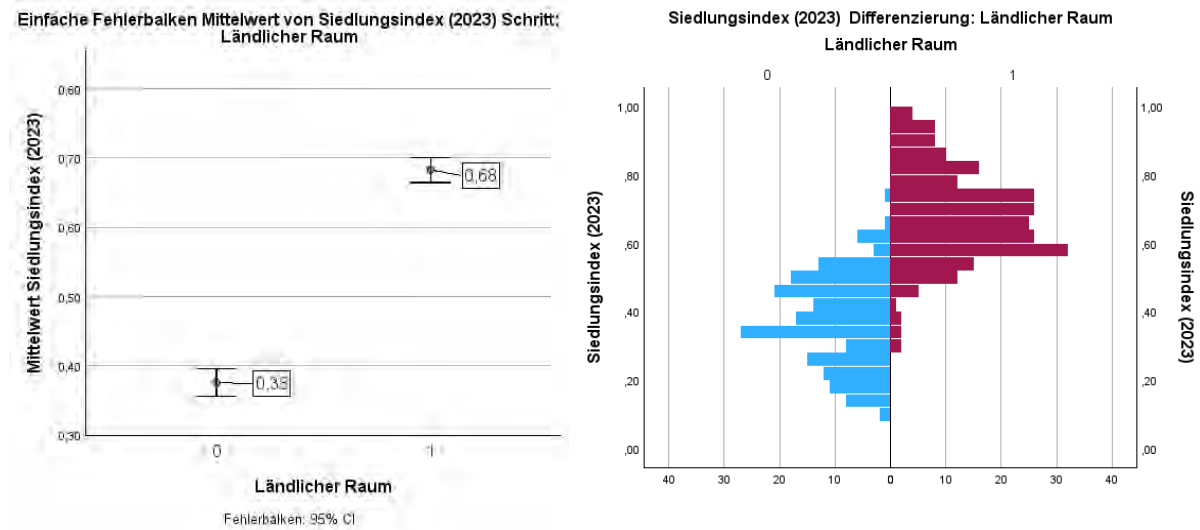
Mittelwerte der Jahre 2020-2022, Verwaltungstätigkeit

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Für die Bewertung des Siedlungsindex wird in einem zusätzlichen Schritt dessen Überschneidung mit dem Aspekt der Ländlichkeit untersucht. Wie die nachfolgende Abbildung 44 zeigt, ist der Siedlungsindex in den Gemeinden, die gemäß den Festsetzungen des Landesentwicklungsplans als *ländlicher Raum* kategorisiert sind (Variablenausprägung 1), im Durchschnitt deutlich höher als in den Gemeinden, die nicht zum *ländlichen Raum* zählen (Variablenausprägung 0). Die Verteilungsmuster des Siedlungsindex weisen im mittleren Bereich Überschneidungen zwischen den beiden Teilräumen auf, was darauf hinweist, dass der numerische (stetige) Siedlungsindex besser zur Differenzierung der Gemeinden geeignet ist als die binäre Zuordnung zum ländlichen Raum.

¹⁸⁴ Die Streuung wird durch die Bildung des Dreijahresdurchschnittes 2020-2022 bereits gedämpft. Hier: Darstellung für die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit, für die Zuschussbeträge der Gesamtrechnung, einschließlich Investitionen, siehe Abbildung 59 im Anhang.

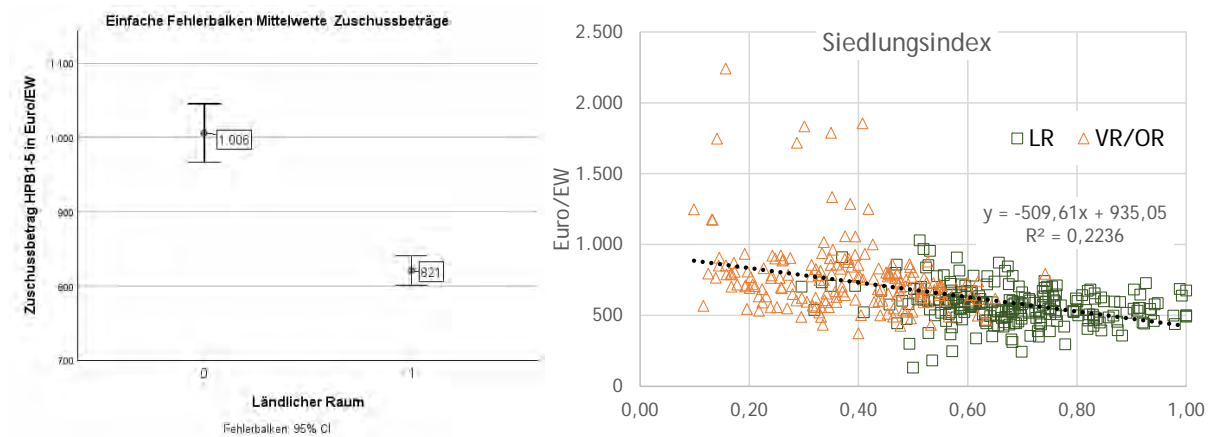
Abbildung 44: Siedlungsindex (Gemeinden) nach Raumtyp städtisch/ländlich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Bezogen auf die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit kommt der Zusammenhang zwischen dem Siedlungsindex und der Zuordnung der Gemeinden zum *ländlichen Raum* ebenfalls zum Vorschein. Aus der Abbildung 45 geht nicht nur hervor, dass die Gemeinden im ländlichen Raum geringere Zuschussbeträge aufweisen als diejenigen in den übrigen Räumen und dass sich diese beiden Gruppen signifikant voneinander unterscheiden.¹⁸⁵ Außerdem ist erkennbar, dass der bereits diskutierte negative Zusammenhang aus den Ausprägungen des Siedlungsindex und den Zuschussbeträgen der Verwaltungstätigkeit auch bei einer Zerlegung in die beiden Teilgruppen (ländlich/nicht ländlich) im Streudiagramm sichtbar erhalten bleibt.

Abbildung 45: Zuschussbeträge (Verwaltungstätigkeit) je EW nach Raumtypen und Siedlungsindex (Gemeinden)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

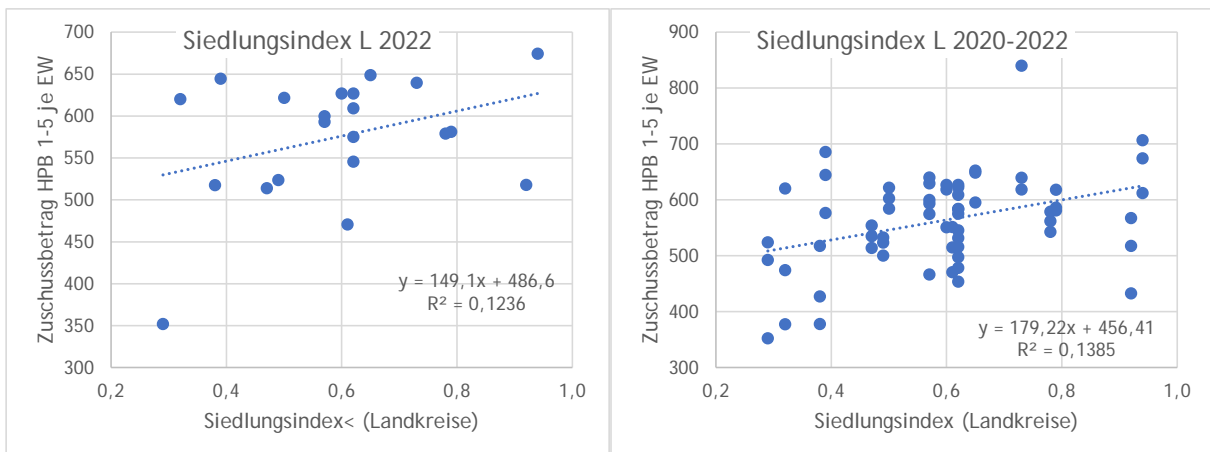
¹⁸⁵ Letzteres geht aus der Nicht-Überlappung der beiden 95%-Konfidenzintervalle hervor. Ein ergänzend durchgeführter t-Test bestätigt den signifikanten Unterschied der beiden Mittelwerte auf dem 1 %-Niveau.

Hier: Darstellung für die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit, für die Zuschussbeträge der Gesamtrechnung, einschließlich Investitionen, siehe Abbildung 58 im Anhang.

3.4.5.3 SIEDLUNGSINDEX (LANDKREISE)

Für den Siedlungsindex der Landkreise wird nach einem analogen Muster wie für den Siedlungsindex der Gemeinden eine niedrigschwellige empirische Prüfung vorgenommen, die als Vorbereitung für die mögliche Integration des Index in die komplexen multivariaten Schätzmodelle dient. Anders als der Siedlungsindex der Gemeinden zeigt der Siedlungsindex der Landkreise bereits bei einer Gegenüberstellung mit den Gesamt-Zuschussbeträgen einen positiven Zusammenhang. Landkreise, die stärker zersiedelt sind, weisen demnach im Durchschnitt höhere Zuschussbeträge auf als Landkreise mit geringeren Ausprägungen des Siedlungsindex (Landkreise). Dies zeigt sich sowohl für das Einzeljahr 2022 als auch für die gepoolte Analyse für die drei Jahre 2020-2022 (Abbildung 46).¹⁸⁶ Das gepoolte Vorgehen ist hier und auch in den späteren Analyseschritten erforderlich, da die Zusammenhangsanalysen für die Landkreise mit nur 21 Datenpunkten für ein Jahr auskommen müssen. Um die technischen Analysemöglichkeiten voll auszuschöpfen, werden daher Daten mehrerer Jahre gemeinsam betrachtet.

Abbildung 46: Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Landkreise) und Zuschussbeträgen der Landkreise



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt, Indexausprägungen gemäß ÜPKK.

Vor dem Hintergrund dieser groben Einordnung ist grundsätzlich festzustellen, dass sich der Siedlungsindex (Landkreise) zur Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem des HFAG eignen würde und dieser als Ergänzungsansatz in der Säule der Kreis-Schlüsselzuweisungen genutzt werden könnte. Die präzise Ausgewichtung gegenüber dem Einwohner-Hauptansatz und möglichen weiteren Ergänzungsansätzen wird mittels der multivariaten empirischen Schätzung bestimmt.

¹⁸⁶ Gepoolt bedeutet, dass die Werte aus allen drei Jahren ungewichtet in eine einheitliche Zusammenhangsanalyse eingehen.

3.5 SOZIALINDEX

Die Adressierung der kommunalen Sozialausgaben mittels eines Ergänzungsansatzes im Schlüsselzuweisungssystem nimmt einen der bedeutendsten Blöcke der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Fokus. Im Jahr 2022 repräsentierten die Sozialausgaben (ohne die Kindertagesbetreuung¹⁸⁷) eine Summe von rund 9,179 Mrd. Euro und damit ca. 37 % der Bereinigten Auszahlungen der Kommunen in Hessen (kreisfreie Städte, Landkreise, Sonderstatusstädte sowie der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV)).¹⁸⁸ Werden die Bundes- und Landesbeteiligungen an den kommunalen Sozialausgaben einbezogen,¹⁸⁹ so verbleibt ein aufgabenbezogenes Defizit in Höhe von 4,980 Mrd. Euro (779 Euro je EW), das 33 % des Gesamt-Zuschussbetrags repräsentiert. Vor allem in den Budgets der Landkreise spielen die Soziallasten eine dominante Rolle. Rund 61 % der Gesamt-Zuschussbeträge entfallen auf die Sozial- und Jugendhilfelasten. Geringer ist der Anteil mit 26 % für die kreisfreien Städte. Bei den Sonderstatusstädten beträgt der Anteil 16 % Prozent, wobei dort die Zuständigkeiten sehr unterschiedlich geregelt sind (vor allem mit Blick auf die Jugendhilfelasten).

Im Zuge der 222. Überörtlichen Prüfung (Großstadtprüfung) hat die ÜPKK eine umfassende Analyse der kommunalen Sozialausgaben in den fünf Großstädten Hessens in Auftrag gegeben, die in diesem Zusammenhang eine wertvolle Hilfestellung zur vertieften Haushaltsanalyse geleistet hat.¹⁹⁰ Zielsetzung der Prüfung war es, durch die vergleichende Betrachtung der kreisfreien Städte zu analysieren, in welchem Umfang strukturelle Einflussfaktoren hierbei ihre Wirkung entfalten. Außerdem wurde die Untersuchung über die Gruppe der fünf kreisfreien Städte hinaus erweitert und deren Ergebnisse im Vergleich zur Situation der Landkreise eingeordnet. Verschiedene Sozialindikatoren wurden zum Hessischen Sozialindex verdichtet, der eine kompakte Zusammenfassung sozialer Problemlagen von Kommunen auf eine einzige Maßzahl ermöglicht und somit landesweite Vergleiche erleichtert. Vor allem kann der Sozialindex eine Isolierung des Mengengerüsts der kommunalen Sozialausgaben von den Preiskomponenten ermöglichen und somit strukturelle Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen klarer identifizieren als ein reiner Ausgabenvergleich. Durch den Sozialindex kann differenziert werden, ob die Ausgabenbelastung einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises durch sozio-ökonomische Problemlagen beeinflusst wird, die als äußere unveränderbare Rahmenbedingungen auf die Großstädte einwirken oder durch individuelle politische Reaktionsmuster (und ggf. Ineffizienzen) hervorgerufen werden.

Der Sozialindex repräsentiert eine standardisierte Kennzahl für die zusammengefasste soziale Belastung eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt. Mit ihm wird in einer zusammengefassten numerischen Ausprägung zum Ausdruck gebracht, welche Unterschiede in der Wahrnehmung von Sozialaufgaben bestehen, die vor allem durch strukturelle Umfeldvariablen verursacht werden.¹⁹¹ Er stützt sich auf die folgenden Teilbereiche kommunaler Soziallasten:¹⁹²

¹⁸⁷ Im Gutachten umfassen die Sozialleistungen kommunale Auszahlungen nach dem Subsidiaritätsprinzip für Individuen, deren individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht ausreichend ist, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten oder konkrete Notlagen zu bewältigen. Die Kindertagesbetreuung ist zwar mit den Produkten 361 und 365 den Sozialausgaben zugeordnet, entspricht jedoch nicht diesen Kriterien. Außerdem handelt es sich bei der Kindertagesbetreuung um eine Aufgabe mit ganz eigenen Finanzierungsströmen.

¹⁸⁸ Die Abgrenzung der Sozialausgaben erfolgt nach der Jahresrechnungsstatistik für die Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Hessen und ist damit präziser als die Kassenstatistik. Die Grundgesamtheit der Bereinigten Auszahlungen bezieht sich auf die Produktbereiche 1-15.

¹⁸⁹ Bundesbeteiligungen werden vor allem für Leistungen nach dem SGB II (Beteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährt.

¹⁹⁰ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2021).

¹⁹¹ Hierzu erfolgte für die Herleitung des Sozialindex eine Zerlegung der Netto-Ist-Auszahlungen nach Leistungsdichte (Leistungsfälle je 1.000 EW) und Kostenintensität (Nettoauszahlungen je Leistungsfall).

¹⁹² Nicht erfasst sind ambulante Jugendhilfeleistungen (zu große Vielgestaltigkeit), die Hilfen zur Gesundheit (sehr geringe Fallzahlen in Hessen), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (durch den Bund übernommen), die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen (zu heterogene Leistungsvielfalt) sowie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (separate Finanzierungsmechanismen).

- SGB II Kosten der Unterkunft (KdU), abzüglich der Beteiligung durch den Bund¹⁹³
- SGB VIII stationäre Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kinderbetreuung)
- SGB XII (3. Kapitel) Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), Regelleistungen
- SGB IX¹⁹⁴ Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH)
- SGB XII (7. Kapitel) Hilfe zur Pflege (HzP)

Die Auswahl konzentriert sich folglich auf diejenigen Komponenten der kommunalen Sozialleistungen, die einerseits eine nennenswerte Bedeutung für die Haushalte der fünf Vergleichsstädte haben und die maßgeblich durch strukturelle Umfeldvariablen geprägt sind.

Hierbei bestehen mögliche Interdependenzen zwischen den Einzelleistungen. So können besondere Belastungen im SGB II infolge struktureller Arbeitslosigkeit bzw. beziehungsweise aufstockungsbedürftiger/prekärer Beschäftigungsbedingungen Folgeaufwendungen im Bereich der Jugendhilfe nach sich ziehen. Ebenso ist denkbar, dass Erwerbsbiographien, welche durch den Bezug von Leistungen aus dem SGB II geprägt waren, zudem in den Leistungsbereich der Pflegefinanzierung hineinragen. Wenn die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten für den Pflegebedarf gering ausgeprägt sind, ist die Neigung höher, subsidiäre Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII zu beanspruchen. Durch die Verbindung mehrerer Leistungsbereiche für die Herleitung des Sozialindex wird dem Problem entgegengetreten, dass die Ausrichtung auf einen Einzelindikator – wie aktuell die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Ergänzungsansatz für die Landkreise und kreisfreien Städte – die Problemlagen unter Umständen zu einseitig darstellt beziehungsweise die Effekte an anderer Stelle kompensiert werden.

Für die Analyse im Rahmen der 222. Überörtlichen Prüfung wurden die Jahresergebnisse der fünf kreisfreien Vergleichsstädte aus dem Rechnungsjahr 2019 genutzt. Auf dieser Grundlage wurde in einem zweiten Schritt eine Ausweitung auf die 22 Landkreise im Land Hessen nach dem identischen Grundmuster vorgenommen. Lediglich bei den Eingangsdaten mussten aus Gründen der Datenverfügbarkeit Modifikationen vorgenommen werden, sodass der Sozialindex vollständig auf der Grundlage von Daten aus der amtlichen Statistik beruht.¹⁹⁵ Die Leistungen des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen bleiben außen vor.

Um die Teilleistungen des Sozialindex zum Gesamtindex zu bündeln gingen die Falldichten der Einzelbereiche mit unterschiedlichen Gewichten ein. Die Gewichtung sorgt dafür, dass im Sozialindex die Teilleistungen mit dem Gewicht ihrer Zuschussbeträge eingehen (Abbildung 47). Dieses Vorgehen ermöglicht, dass der gewonnene Sozialindex als Indikator für die Unterschiede zwischen den Landkreisen im Zuge der multivariaten Regression genutzt werden kann.¹⁹⁶

¹⁹³ Die Zahlungen des Arbeitslosengeldes II (ALG II) bzw. Sozialgeldes werden in der Regel durch die Bundesagentur für Arbeit geleistet und werden daher an dieser Stelle nicht betrachtet. Analog dazu bleiben auch die Zahlungen des ALG II der Optionskommunen außen vor. Kommunale Eingliederungsleistungen sowie Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sind ebenso wenig Gegenstand der Untersuchung. Damit konzentriert sich die Analyse auf denjenigen Teil der kommunalen Leistungen des SGB II, die sachlich stark standardisiert und folglich gut vergleichbar sind.

¹⁹⁴ Diese wurde bis 2019 im SGB XII (6. Kapitel) geregelt.

¹⁹⁵ Der Sozialindex für die kreisfreien Städte wurde für die 222. Überörtliche Prüfung ursprünglich auf der Grundlage der doppischen Jahresrechnungen der kreisfreien Städte erstellt (Ergebnisrechnung einschließlich Verwaltungskosten und interner Leistungsverrechnung).

¹⁹⁶ Zum einen repräsentiert der Sozialindex das Mengengerüst der Soziallasten und steht damit in einer Reihe etwa zur Untersuchung flächenbezogener Indikatoren. Zum anderen berücksichtigt die Gewichtung nach Zuschussbeträgen (und nicht nach Brutto-Auszahlungen) die Beteiligungen des Bundes und des Landes Hessen an den kommunalen Belastungen.

Abbildung 47: Gewichtung im Sozialindex

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Leistungsarten inklusive Landkreise					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Angaben in Euro/Einw. Durchschnitt der 5kfS + 21 LK	relevante Haushaltsbelastung [Euro/Einw.] ¹⁾	Anteil an der Gesamtsumme	ungewichtete Falldichte [Fälle]	rechnerische Gewichtungsfaktoren	gewichtete Falldichte [Fälle]
SGB II / KdU	93	34,6%	31,8 ²⁾	46,7%	14,8
SGB VIII / JuH	73	27,2%	1,7	666,9%	11,7
SGB XII / HLU	16	6,0%	2,4	107,6%	2,6
SGB XII / EGH	41	15,2%	3,2	203,2%	6,5
SGB XII / HzP	46	16,9%	3,7	194,8%	7,3
Summe	269	100,0%	42,8		42,8

¹⁾ SGB II: KdU-Nettolasten (abzüglich Bundesbeteiligung); SGB XII: Nettoausgaben gemäß Sozialhilfestatistik, SGB VIII: Bruttoausgaben gemäß Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes.
²⁾ Mietgewichtete Bedarfsgemeinschaften.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2020

Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2021), S. 199.

Das höchste Gewicht im Sozialindex haben demnach die KdU-Nettolasten nach dem SGB II, gefolgt von den die Ausgaben für Jugendhilfelasten (stationäre Jugendhilfe) (Spalte (3) in der Abbildung 47). Die Gewichte der Hilfe zur Pflege sowie der Eingliederungsleistungen liegen etwa gleichauf. Das geringste Gewicht haben dagegen die Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Aus den gewichteten Falldichten wird für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt ein Punktwert berechnet. In einem letzten Schritt erfolgt die Übersetzung in den eigentlichen Sozialindex, indem der Landkreis mit der geringsten Ausprägung = 1 gesetzt wird (LK Bergstraße und LK Odenwaldkreis liegen hier gleichauf). Für die übrigen 24 kommunalen Körperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) wurden die gewichteten Falldichten zu diesem Referenzwert ins Verhältnis gesetzt. Die Indexausprägungen liegen demnach zwischen 1,0 und rund 2,5 (Kassel), wobei kein Landkreis höher als 1,71 liegt (Werra-Meißner-Kreis).

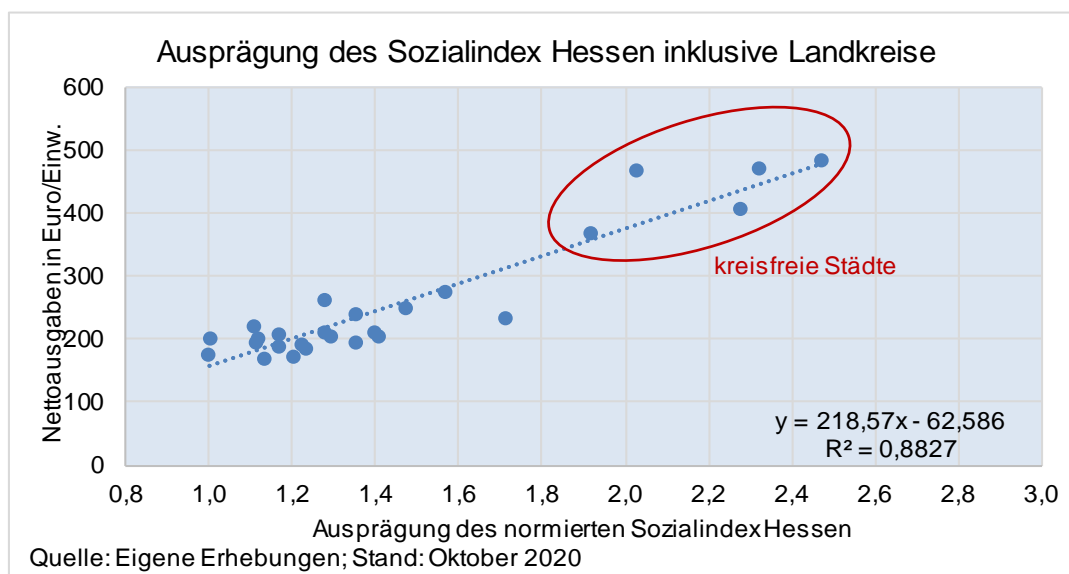
Abbildung 48 illustriert die Ausprägungen des Sozialindex für die kreisfreien Städten und die Landkreise, die im Rahmen der 222. Überörtlichen Prüfung berechnet wurden. Die Gruppe der kreisfreien Städte hebt sich dabei deutlich gegenüber der Gruppe der Landkreise ab. Zudem wird der Zusammenhang mit den Gesamtausgaben in Euro je Einwohner dargestellt, was verdeutlicht, dass der Sozialindex tatsächlich dazu geeignet ist, Unterschiede in den finanziellen Belastungen der Kommunen in allgemeiner Form zu beschreiben.¹⁹⁷

Abweichungen der Einzelausprägungen von der Regressionsgerade lassen sich interpretieren. Liegen sie oberhalb der Regressionsgerade, so sind die Ist-Ausgaben höher als die erwarteten Ausgaben. Hierfür können die Nutzung von Ermessensspielräumen, Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung, unterschiedliche Gewichte zwischen den Teilleistungen und nicht-beobachtbare Faktoren ausschlaggebend sein. Liegen die Datenpunkte unterhalb der Regressionsgerade, so sind die Ausgaben niedriger als dies durch die gewichteten Fallzahlen zu erwarten wäre. Hierfür können wiederum strukturelle Faktoren, Ermessensspielräume und nicht-beobachtbare Faktoren ursächlich sein. Abweichungen nach oben waren vor allem für Landkreise mit einem geringen Sozialindex zu

¹⁹⁷ Fast 90 Prozent der Varianz zwischen den Datenpunkten können technisch durch die lineare Regression erklärt werden ($R^2=0,88$). Dies bedeutet, dass die Belastungsunterschiede maßgeblich auf die Unterschiede in den (gewichteten) Fallzahlen zurückgeführt werden können.

beobachten. Dies weist darauf hin, dass diese Kommunen mit einer „günstigen“ Sozialstruktur vorhandene Ermessensspielräume nutzen, um die Qualität der Maßnahmen und Leistungen zu erhöhen. Abweichungen nach unten, die für eine besonders kosteneffiziente Aufgabenerfüllung sprechen, sind vorrangig für Landkreise mit einem Sozialindex im mittleren Bereich beobachtbar (Index zwischen 1,2 und 1,4). Dies weist auf die Bemühungen der Landkreise hin, bei einer ungünstigeren Sozialstruktur vorhandene Einsparmöglichkeiten zu nutzen.

Abbildung 48: Ausprägung des Sozialindex



Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2021), S. 201.

Im Zuge einer vertieften empirischen Auseinandersetzung mit den Einflussfaktoren der Einzelleistungen sowie der Umfeldvariablen auf den Sozialindex stellte sich heraus, dass vor allem die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner und darüber hinaus die Anzahl der Insolvenzfälle sowie der Wohngeldhaushalte je 1.000 Einwohner einen statistisch signifikanten positiven Einfluss auf die Höhe der Sozialausgaben entfalten. In Abbildung 49 sind die Zusammenhänge und Verflechtungen grafisch dargestellt.

Die Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften steht den Untersuchungen der 222. Überörtlichen Prüfung zufolge in einem positiven statistischen Zusammenhang zu sämtlichen Komponenten der hier betrachteten kommunalen Sozialausgaben (eckige Kästen¹⁹⁸). Der Einfluss ist bei den Nettoaussgaben des SGB II naturgemäß am größten, aber auch bei der stationären Jugendhilfe und den Ausgaben des SGB XII sind die Zusammenhänge bemerkenswert stark. Zusätzlich ist die Falldichte im SGB II positiv korreliert mit anderen Indikatoren sozioökonomischer Problemlagen (Ovale¹⁹⁹), etwa der Insolvenzquote, der Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss und der Quote der Wohngeldhaushalte.

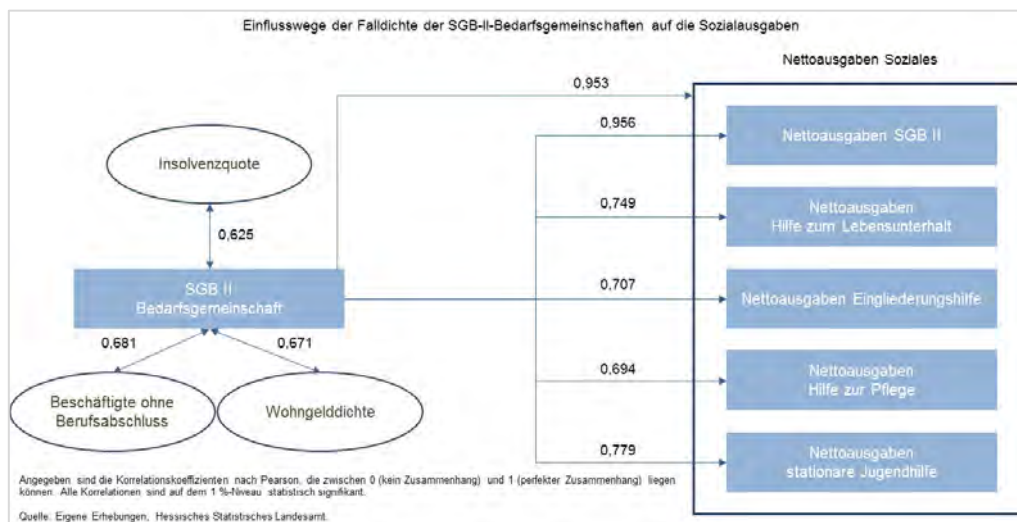
Die statistische Analyse zeigt, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II die Varianz zwischen den 26 Landkreisen und kreisfreien Städten bereits zu einem erheblichen Teil erklären kann. Sie entfaltet Spillover-Effekt auf weitere kommunale Sozialleistungen, sowohl auf die stationäre Jugendhilfe als auch auf die Sozialhilfe nach dem SGB XII. Überdies ist die SGB-II-Falldichte eng mit anderen Indikatoren sozialer Problemlagen verbunden. Insofern kann die Falldichte der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II die Unterschiede in den kommunalen Sozialausgaben bereits

¹⁹⁸ Angegeben sind jeweils die Korrelationskoeffizienten nach Pearson. Vgl. Rottmann/Auer (2010), S. 92 ff.

¹⁹⁹ Angegeben sind ebenfalls die Korrelationskoeffizienten nach Pearson.

gut erklären. Insofern konnte auch der bisherige Ergänzungsansatz für Soziallasten bestätigt werden (wenngleich mit einer Verringerung des Zuschlags je Mietstufe von 15 % auf 10 %).

Abbildung 49: Einflusswege der Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialausgaben



Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2021), S. 208.

Gleichwohl bleibt das Problem, dass die Bewertung der Sozialstruktur auf einen einzelnen Indikator konzentriert wird. Daher lautete die Empfehlung aus der 222. Überörtlichen Prüfung, dass angesichts der Dynamiken in den kommunalen Sozialleistungen eher die Nutzung eines zusammengesetzten Index wie des Sozialindex als Ergänzungsansatz bevorzugt werden sollte.

4 MULTIVARIATE EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG

4.1 ZIEL DER EMPIRISCHEN ÜBERPRÜFUNG

Das Ziel der empirischen Überprüfung mit Hilfe eines multivariaten Regressionsmodells ist zu bestimmen,

- in welchem angemessenen Verhältnis die Ergänzungsansätze zum Hauptansatz stehen sollten und
- in welchem angemessenen Verhältnis die Ergänzungsansätze zueinanderstehen sollten

Durch die empirische Absicherung bilden die Parameter des HFAG die Verhältnisse im Ist-Zustand ab. Dem gegenüber könnten die Parameter auch „einfach“ normativ gesetzt werden. In diesem Fall würde sich aber nicht das HFAG den realen Bedingungen anpassen, sondern das HFAG würde selbst Bedarfe und damit verbundene Finanzströme definieren, die keine datengestützte Fundierung aufweisen.

Der mit der stärkeren empirischen Absicherung verbundene Aufwand (sowohl bei der Entwicklung der Politikempfehlungen als auch im Zuge der Meinungsbildung zu den Resultaten) ist lohnenswert und mit Blick auf eine statistisch systematisch korrekte Erfassung von Modifikationen am Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen (sowie den Veredlungsfaktoren im HFAG zwingend erforderlich. Die Folgen einer unterbleibenden empirischen Gesamtprüfung der Bedarfsermittlung im hessischen Schlüsselzuweisungssystem sind vielschichtig:

- Werden die Parameter für die Berechnung der Ausgangsmesszahlen rein diskretionär gesetzt (und nicht empirisch geprüft), bilden die Veredlungsfaktoren möglicherweise gar keine in der Wirklichkeit beobachtbaren finanziellen Mehrbedarfe ab.
- Die Veredlungsfaktoren könnten zudem wesentlich zu schwach oder zu stark festgelegt sein.
- Bei einer isolierten Betrachtung (univariat statt multivariat) können die Interaktionen zwischen den Variablen zudem nicht berücksichtigt werden.
- Beim kompletten Verzicht auf Veredlungsfaktoren würden zudem beim Hauptansatz alle kommunalen Einheiten „gleichgewichtet“, obwohl es messbare Unterschiede in der sozioökonomischen/räumlichen Struktur und den daraus erwachsenden finanziellen Folgewirkungen geben könnte, die mittels einer Regressionsanalyse quantifiziert werden können.

Die empirische Untersuchung bildet gleichwohl nur eine von mehreren Grundlagen für die konkreten Festlegungen im HFAG. So gibt es keinen (gesetzlichen oder methodischen) Zwang, einen empirisch fundierten Ansatz umsetzen zu müssen oder einen schlechter abgesicherten Bedarfsansatz ins System einzufügen. Eine Kombination der empirischen Prüfergebnisse mit anderen Methoden der Bedarfsprüfung (z. B. aus dem vertikalen Bedarfsmodell) ist möglich und wissenschaftlich vertretbar. Die empirische Prüfung hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe einer datenbasierten Entscheidungsunterstützung.

4.2 METHODIK DER EMPIRISCHEN SCHÄTZUNG UND ERGEBNISINTERPRETATION

4.2.1 METHODIK DER REGRESSIONSANALYSE

Grundlegend sollen mit dem in den nachfolgenden Abschnitten zur Anwendung kommenden Instrument der Regressionsanalyse die systematischen Zusammenhänge, welche die relativen Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können, von einer unsystematischen

Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierungsfähige Ursachen) getrennt werden. Hierbei besteht zunächst die Frage, ob sich interkommunale Unterschiede durch sachliche Indikatoren statistisch signifikant begründet werden können. Zeigt die regressionsanalytische Untersuchung, dass dies der Fall ist, dann kann ein angemessener Umfang für eine Einwohnerveredelung bzw. Art und Umfang von näher zu spezifizierenden Nebenansätzen bestimmt werden.²⁰⁰ Werden Bedarfstatbestände im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt, die mittels einer Regressionsanalyse nicht für statistisch signifikant befunden wurden, führt dies zu Sickerverlusten und folglich zu unsystematischen Verteilungseffekten. Wichtig ist dabei, dass die Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis immer nur ausschnittsweise pauschal eingefangen werden kann, weswegen bei der Finanzbedarfsbestimmung im Kommunalen Finanzausgleich eine typisierte Bedarfsgewichtung erfolgt, die Ermessensspielräume eröffnet.

Die multivariate Regressionsanalyse erlaubt die statistische Prüfung des *gleichzeitigen Einflusses mehrerer Variablen* auf die Zuschussbeträge. Dies ist anders als bei den oben zur Hinführung genutzten univariaten Modellen (nur *eine* Einflussvariable) nicht mehr grafisch mittels Streudiagramm möglich.²⁰¹ Sämtliche mögliche Einflussfaktoren sollten im Modell abgebildet werden, um Bedarfe korrekt in Modellform erfassen zu können, selbst diejenigen, die nicht vom engeren Prüfauftrag umfasst sind, aber trotzdem relevante Unterschiede abdecken. Erst am Ende einer Plausibilisierung der empirischen und kausalen Zusammenhänge sowie einer inhaltlichen Interpretation kann eine Empfehlung darüber abgegeben werden, welche Bedarfsansätze veredelt werden sollten und welche nicht.

Die im Abschnitt 1.3.2 erläuterten Charakteristika einer Hauptansatzstaffel und möglicher Ergänzungsansätze weisen darauf hin, dass für die sachgerechte Wirksamkeit der (fiktiven) Ausgleichsmesszahl deren empirische Absicherung von zentraler Bedeutung ist. Das demzufolge umgesetzte Prüfschema zur Untersuchung des Hauptansatzes und möglicher Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleich Hessens kann in vier Schritte strukturiert werden:

1. Grundsätzlich gilt im Kommunalen Finanzausgleich, dass die Einwohnerzahl den Hauptbedarfsträger repräsentiert. Die Überprüfung des Einwohner-Hauptansatzes ist selbst nicht Gegenstand des Überprüfungsauftrags, gleichwohl müssen die Ergänzungsansätze angemessen im Verhältnis zu diesem gewichtet werden. Daher wird die Einwohnerzahl im empirischen Schätzmodell mitgeführt.
2. Im Anschluss wird die Einführung von Ergänzungsansätzen geprüft, die den Einwohner-Hauptansatz ergänzen. Dazu muss festgestellt werden, ob einzelne Aufgabenbereiche signifikant von der Einwohnerzahl als zentralem Bedarfsträger abweichen. Die Prüfung solcher signifikanten Bedarfe erfolgt mittels einer multiplen Regressionsanalyse.
3. Sofern neben dem Einwohner andere Bedarfseinheiten infrage kommen, müssen diese definiert werden. Bedarfseinheiten müssen einfach ermittelbar und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus sollten sie nicht strategiefällig und unter Umständen veränderbar sein. Im Fokus der Leistungsbeschreibung stehen dabei die oben genannten Aspekte (Kinder, Sonderstatusstädte sowie räumliche/zentralörtliche Funktionen). Der Metropolzuschlag für Frankfurt am Main ist dagegen nicht Gegenstand des Regressionsmodells.
4. Zuletzt müssen die Gewichte der jeweiligen Ergänzungsansätze im Gesamtansatz bestimmt werden. Damit die Finanzbedarfe (repräsentiert durch die Ausgleichsmesszahl) dort konzentriert werden, wo die tatsächlichen Deckungslücken bestehen, muss die Gewichtung aus Haupt- und Ergänzungsansätzen statistisch abgesichert sein.

²⁰⁰ Ist dies hingegen nicht der Fall, dann sollte ein Bedarfsansatz im Schlüsselzuweisungssystem eher „flach“ nach der Einwohnerzahl erfolgen.

²⁰¹ Es handelt sich technisch um einen n-dimensionalen Raum, wobei n die Anzahl der gleichzeitig geprüften Variablen repräsentiert.

Die Prüfung des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze erfolgt für die Säule der kreisangehörigen Gemeinden und die Säule der Landkreise jeweils separat mit Hilfe der Schätzung multivariater, linearer²⁰² OLS²⁰³-Regressionsmodelle²⁰⁴ des Typs

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X + \varepsilon_i.$$

Mit diesen Modellen wird statistisch geschätzt bzw. geklärt, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen (vgl. zur Verwendung von Zuschussbeträgen nachfolgender Abschnitt 4.2.2) der Kommunaleinheiten beider Ebenen auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können. Die Bestandteile der oben genannten Formel werden folgendermaßen beschrieben:

- Der Term y_i stellt die abhängige bzw. endogene Variable dar - in diesem Fall den Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1-5 der Jahre 2020-2022 je Einwohner (aufgabenbezogene Finanzierungssalden).
- Bei diesem Modellansatz wird unterstellt, dass die endogene Variable y_i von den in Matrix X zusammengefassten unabhängigen bzw. exogenen Variablen abhängig ist (z. B. Quote unter 6-Jähriger, Variablen für räumliche Funktionen, ...). In diese Matrix fließen die Daten der Variablen ein, für die ein linearer Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben *vermutet* wird.
- Der Term α_i repräsentiert die Konstante der OLS-Schätzung und gibt dementsprechend die Höhe des Pro-Kopf-Zuschussbetrags der Hauptproduktbereiche 1-5 ohne den Einfluss der exogenen Variablen wieder (sog. Basisbedarf). Der Konstante kommt eine wichtige Bedeutung zu, da diese bereits den Einwohner als Hauptbedarfsträger verkörpert.
- Der Regressionskoeffizient, der den Einfluss *jeder einzelnen erklärenden Variable* auf den durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Jahre 2020-2022 beschreibt, wird durch β_i wiedergegeben.²⁰⁵ Dieser ist die zentral zu betrachtende Größe, mit der das Gewicht eines Ergänzungsansatzes im Gesamtansatz berechnet wird. Die Regressionskoeffizienten geben an,
 - welches Vorzeichen der Einfluss hat (ist er im Sinne der „Veredelung“ positiv oder beschreibt er mit einem negativen Vorzeichen eher einen Malus),
 - welche Stärke der Einfluss hat (daraus lässt sich ein konkreter Veredelfaktor mit Bezug zum Hauptansatz berechnen) und
 - wie die Indikatoren zusammenwirken (wenn sich Effekte überlagern oder gegenseitig kompensieren, so wird dies durch die Methode der multivariaten Analyse bereits mit abgebildet).
- Der Term ε_i bildet die Störgröße einer multivariaten Regression ab. Dieser beinhaltet alle Effekte, die nicht von den in der Matrix X subsumierten Variablen stammen, sondern auf anderen - im Modell nicht betrachteten - Einflussfaktoren basieren und wird daher auch als sogenannte statistische Restgröße bezeichnet.

Ein wichtiges Untersuchungskriterium der Regressionskoeffizienten β_i ist deren *statistische* Signifikanz, die mittels des sog. t-Tests untersucht wird. Dieser Test sichert ab, dass die gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig aufgetreten sind und prüft dabei, ob der Einfluss einer erklärenden Variable (und damit auch deren Regressionskoeffizient) „gleich null“ und damit insignifikant ist. Ist

²⁰² Es werden mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht, wobei lineare Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen unterstellt werden.

²⁰³ Die Abkürzung „OLS“ steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

²⁰⁴ Regressionsmodelle sind Schätzmodelle, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

²⁰⁵ Der Koeffizient ist für jede erklärende Variable unterschiedlich ausgestaltet.

dies nicht der Fall, dann ist von einer statistischen Signifikanz des Einflusses einer erklärenden Variablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auszugehen. Hinsichtlich der statistischen Signifikanz wird in der Statistik und Ökonometrie üblicherweise von drei relevanten Signifikanzniveaus ausgegangen: Das 10 %-Signifikanzniveau (markiert mit *) signalisiert, dass der Regressionskoeffizient mit einer 90-prozentigen Sicherheit statistisch signifikant und damit von null verschieden ist. Darüber hinaus werden noch zwei weitere Signifikanzniveaus herangezogen, die von einer noch größeren Schätzsicherheit ausgehen: das 5 %-Niveau (95-prozentige Sicherheit, markiert mit **) und das 1 %-Niveau (99-prozentige Sicherheit, markiert mit ***). Im Gutachten gilt die in der empirischen Forschung übliche Regel, dass zumindest das 10 %-Signifikanzniveau erreicht werden muss, damit ein Sonderbedarfstatbestand im Schlüsselzuweisungssystem Hessens berücksichtigt werden kann.

Dafür muss allerdings zusätzlich die Frage nach der Qualität des kausalen Zusammenhangs geklärt werden: So gibt es Regressionsmodelle, bei denen eine hohe Signifikanz bei vielen betrachteten Variablen festgestellt werden kann. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass der gemessene Zusammenhang auch in der Wirklichkeit *kausal* begründet ist. Diese Problematik wird mittels des Verfahrens der Variableneliminierung beachtet: Der Hintergrund dabei ist, dass voraussichtlich nicht alle bzw. nur wenige der dargestellten Regressionskoeffizienten statistisch signifikant sein werden. Daher werden die Variablen, deren Regressionskoeffizienten eine *deutliche* Insignifikanz aufweisen, schrittweise aus dem Modell eliminiert.²⁰⁶ Auf diese Weise soll eine sachgerechte und sparsame Verteilung bei der Nutzung von Nebenansätzen garantiert werden. Das Ziel ist dabei, ein „kompaktes“ Regressionsmodell zu schaffen, das nur noch signifikante und vor allem kausal begründbare Variablen enthält. Dies liegt daran, dass dieses Gutachten einen Anwendungsbezug mit der klaren Zielstellung verfolgt, das FAG Hessens mit einer überschaubaren Anzahl an Parametern (Ergänzungsansätzen) auszustatten. Bei diesem Verfahren werden nicht nur statistisch insignifikante, sondern auch solche Variablen aus dem Modell entfernt, deren Regressionskoeffizienten nicht ausreichend kausal begründbar sind.²⁰⁷

Die multivariate Regressionsanalyse hat einige wichtige Merkmale, die für den Untersuchungsprozess und die spätere Interpretation der Ergebnisse von Bedeutung sind:

- Die Analyse beruht auf Mikrodaten, d. h., jede Gemeinde und jeder Landkreis in Hessen geht als ein Datensatz mit einer Vielzahl von Merkmalen (Variablen) in die Regression ein. Dies sichert eine hohe Qualität der gewonnenen Aussagen, bringt aber gleichzeitig mit sich, dass die gewonnenen generalisierten Erkenntnisse nicht notwendigerweise die Verhältnisse in jeder einzelnen Gemeinde aufklären können.
- Die Analyse beruht auf Ist-Zahlungsdaten. Da die Berechnungen datenintensiv sind, erfordern sie eine belastbare, gleichmäßig erhobene Datenbasis. Diese wird durch Daten der amtlichen Statistik bereitgestellt.²⁰⁸ Notwendigerweise können dies nur Daten aus der Vergangenheit sein. Eine Projektion zukünftiger Zahlungsströme und der damit zusammenhängenden Sachindikatoren (z. B. Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, Soziallasten) ist nicht vorgesehen. Insbesondere werden keine Daten aus Haushaltsplänen herangezogen, da es hierzu keine einheitliche statistische Erhebung gibt und darüber hinaus die Prognoseunsicherheiten so groß sind, dass sie zur Prüfung der strukturellen, potenziell lange Zeit wirksamen Parameter des Schlüsselzuweisungssystem ungeeignet sind.

²⁰⁶ Bei der Eliminierung der Variablen wird nicht streng „nach Lehrbuch“ vorgegangen. Das bedeutet, dass neben der Signifikanz der Regressionskoeffizienten auch weitere Aspekte betrachtet werden, wie bspw. die Einfachheit der Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz und die kausale Begründung bei der Ausprägung der Koeffizienten.

²⁰⁷ Ein gutes Beispiel hierfür ist, wenn im Regressionsmodell geschätzt wird, dass die Quote der unter 6-Jährigen einen negativen Einfluss auf den Zuschussbetrag pro Kopf ausübt. Da die Kommunen im Rahmen für Kindertagesstätten (Produktgruppen 361 und 365) einen der höchsten Ausgabentreiber verzeichnen, scheint dieser im Rahmen des Modells geschätzte Zusammenhang nicht in der Realität begründbar zu sein und würde nicht in das finale Modell übernommen werden, selbst wenn die Variable gemäß des t-Tests signifikant sein sollte.

²⁰⁸ An dieser Stelle danken die Gutachter ausdrücklich dem Hessischen Statistischen Landesamt sowie dem Fachreferat des HmF für die Bereitstellung der erforderlichen Daten.

- Trotz einer sorgfältigen Auswahl der Eingangsgrößen und statistischen Verfahren kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterschiede der Zuschussbeträge zwischen den Kommunen mit den gewählten Modellen vollständig aufgeklärt werden können (ein Maß für die Varianzaufklärung bildet das sog. (adjustierte) Bestimmtheitsmaß, R^2 , welches bereits in den in Abschnitt 3.1.3 ausgegeben Streudiagrammen ausgegeben und beschrieben wurde). Gründe für die verbleibenden, nicht aufklärbaren Unterschiede sind vielfältig und reichen von der Praxis der haushaltswirtschaftlichen Verbuchung und Datenqualität über die objektive Aussagekraft der gewählten sachlichen Indikatoren bis hin zu statistisch nicht beobachtbarem Politik- und Verwaltungshandeln. Vor Ort werden Aufgaben mit unterschiedlichen Effizienzgraden wahrgenommen, die durch die Parameter nie vollständig erklärt werden können. Nicht zuletzt ist dies auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die eine unterschiedliche Ausführung der gleichen Aufgaben selbst bei ähnlichen Rahmenbedingungen ermöglicht.

4.2.2 BEGRÜNDUNG DER VERWENDUNG VON IST-ZUSCHUSSBETRÄGEN

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen wird jeweils für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise ein umfangreiches Regressionsmodell erstellt, das den Einfluss vieler Einflussvariablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 prüft. Der Zuschussbetrag wird für jede Kommune als Differenz der Bereinigten Auszahlungen und Bereinigten Einzahlungen berechnet. Der Zuschussbetrag ist dabei „[...] ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine [ggf.] bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen. Die Höhe eines [Zuschussbetrags] hängt sowohl vom Umfang der Ausgaben ab, die im Rahmen der Leistungserbringung getätigt werden, als auch vom Niveau der Einnahmen, die der entsprechenden Aufgabe als zweckgebundene Einnahmen zugeordnet werden können.“²⁰⁹ Wie bereits bei der Darstellung der Finanzlage erfolgt, werden dabei ausschließlich Daten der *kommunalen Kernhaushalte* verwendet.²¹⁰

Die Zuschussbeträge können sowohl auf die Verwaltungstätigkeit konzentriert werden als auch zusätzlich die Zahlungen aus der Investitionstätigkeit enthalten (Gesamt-Zuschussbeträge). Im Zusammenhang mit der Bedarfsprüfung ist zu beachten, dass die investive Tätigkeit durch Einmaleffekte und unterjährige Schwankungen geprägt ist (siehe auch Abschnitt 2.3) und damit die empirischen Untersuchungen beeinflussen kann. Dieser Effekt kann teilweise durch die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts kompensiert werden. Das HFAG ist bezogen auf die Schlüsselzuweisungen allerdings kaum investiv befrachtet und auch der Anteil investiver Zahlungen aus Besonderen Finanzausweisungen ist gering. Insgesamt ist die kommunale Investitionstätigkeit in Hessen weniger stark von Landesfördermitteln abhängig als in anderen Ländern. Rund 20 % der kommunalen Investitionen werden in den hessischen Kommunen durch Fördermittel des Landes kofinanziert. Im Bundesdurchschnitt sind es rund 33 %, in Ostdeutschland sogar rund 60 %.²¹¹ Insofern wäre eine Konzentration auf die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit bei einem deutlich besseren statistischen Erklärungsgrad durchaus möglich und angemessen.

Mittels der Altersstrukturkostenprofile wurde bereits gezeigt, dass vor allem in den Alterskohorten der unter 6- sowie 6- bis 18-Jährigen hohe Zuschussbeträge vorliegen, die durch allgemeine Deckungsmittel (und damit auch Schlüsselzuweisungen) finanziert werden müssen. Insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten sowie Schulen sind Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen²¹² essenziell für den Fortbestand von Kommunen und bilden dadurch eine wichtige Komponente bei der

²⁰⁹ Arnold/Boettcher/Freier u. a. (2015), S. 19.

²¹⁰ Zahlungsdaten für die Extrahaushalte werden nicht einzelgemeindlich dokumentiert und stehen daher für eine Mikroanalyse nicht zur Verfügung.

²¹¹ Alle Daten: Durchschnitte der Jahre 2020-2022, kommunale Kernhaushalte.

²¹² Dies gilt sowohl für Baumaßnahmen an Kindertagesstätten und Schulen in öffentlicher Hand als auch für investive Zuschüsse an private Träger. Vgl. Starke (2020), S. 259.

Bestimmung ihrer finanziellen Bedarfe. Auch der demografische Wandel spielt hier eine wichtige Rolle: Hessen ist dabei durch ein fast flächendeckendes Bevölkerungswachstum geprägt. In diesem Fall sind Investitionen z. B. im Zusammenhang mit der Erweiterung von Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen zu tätigen. Diese aus den demografischen Strukturen resultierenden kommunalen Bedarfe können bei den nachfolgenden empirischen Untersuchungen sowohl durch eine konsumtive Komponente als auch durch eine Integrierung der investiven Einnahmen und Ausgaben mit überprüft werden.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf eingegangen werden, dass der Bezug auf die reinen Ist-Auszahlungen (ohne Abzug der korrespondierenden Einzahlungen) für die Überprüfung der Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich Hessens nicht zielführend ist. Das Ziel der Bedarfsüberprüfung besteht darin, ausschließlich auf die kommunalen Bedarfe abzustellen, die im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt werden sollen. Bei einer Nutzung der Ist-Ausgaben blieben jedoch die zweckgebundenen Zuweisungen, Gebühren und andere auf konkrete Aufgabentatbestände bezogene Einnahmen außer Betracht. Demnach wäre das kommunale Ist-Defizit, welches für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sein sollte, bei einer Nutzung von Ist-Ausgaben verfälscht. In der Folge würden Bedarfstatbestände in die regressionsanalytische Überprüfung einbezogen, die bereits durch Einnahmenströme außerhalb der Schlüsselmasse adressiert werden. Aus diesem Grund werden sämtliche in den Hauptproduktbereichen 1-5 enthaltenen - und damit aufgabenbezogenen Einnahmen - von den Ausgaben abgezogen und die resultierenden Ist-Zuschussbeträge als zu erklärende Variable verwendet. Demzufolge sind vor allem die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (i. d. R. Schlüsselzuweisungen und weitere Zuweisungen aus dem FAG), die im Hauptproduktbereich 6 bzw. PB 16 verbucht werden, nicht in den Zuschussbeträgen enthalten.²¹³ Werden Zuschussbeträge aus Besonderen Finanzausweisungen aus dem HFAG gedeckt und diese in den statistischen Fachprodukten als Einzahlungen erfasst, so wird auch dies korrekt bei der Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems eingebunden. Für Besondere Finanzausweisungen, die nicht den Fachprodukten zugeordnet sind, werden bei Bedarf Korrekturberechnungen durchgeführt. Für die Steuereinnahmen wird im späteren Verlauf der Modellierung eine Kontrollvariable eingeführt, um den Einfluss steuerstarker Gemeinden zu quantifizieren. Für die allgemeinen Zuweisungen, sollen wiederum die interkommunalen Bedarfsunterschiede mittels der empirischen Untersuchungen hergeleitet werden. Sie sind Ziel der Untersuchung, weswegen sie nicht zugleich direkt als erklärende Variable in die Regressionsanalysen eingehen dürfen. Dies wird in Abschnitt 4.3.1 nochmals genauer erläutert.

Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben ist vor allem angesichts der sehr unterschiedlichen Auslagerungsaktivitäten der Kommunen eindeutig vorzuziehen. Der Unterschied kann am Beispiel der Kindertagesbetreuung erklärt werden: Sofern eine Gemeinde eine Kindertagesstätte (KiTa) etwa selbst betreibt, werden in den Zuschussbeträgen neben den Personal-, Sach- und Investitionsauszahlungen alle damit einhergehenden einnahmeseitigen (zweckbezogene Einnahmen) und ausgabeseitigen Zahlungsströme (Personalausgaben, Sachmittel, Infrastrukturausgaben) erfasst. Im Falle der Ist-Ausgaben werden etwa die Einnahmen aus Elternbeiträgen hingegen aus den empirischen Überprüfungen ausgeschlossen. Damit werden die finanziellen Belastungen verzerrt dargestellt. Besonders problematisch ist dies, wenn freie Träger KiTas betreiben. In dem Fall tauchen die im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der KiTa anfallenden Ausgaben nicht im Kernhaushalt der Gemeinde auf, es fließen lediglich Zuschüsse über die kommunalen Haushalte an die Träger der KiTa. Würde die empirische Analyse auf den Ist-Ausgaben beruhen, würden die Finanzströme je nach Trägerform sehr unterschiedlich erfasst. Bei kommunalen Trägern gehen hohe Auszahlungen ein, bei freien Trägern nur derjenige Teil, der durch die Gemeindehaushalte fließt. Hierdurch werden die Finanzströme unvollständig erfasst, was die Ermittlung der Bedarfstatbestände verzerrt. Bei der Nutzung der Zuschussbeträge sind die Zahlungen dagegen unabhängig von der Trägerform direkt

²¹³ Weiterhin werden Zinsein- und -auszahlungen sowie die Zahlungsströme der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage im HPB 6 verbucht und bleiben daher für die Berechnung der Zuschussbeträge außen vor.

vergleichbar. Analog gilt dies etwa für Kulturbetriebe oder ausgelagerte Einrichtungen der Wirtschafts- oder Tourismusförderung.

Zur Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze auf der Ebene der Gemeindeaufgaben wird zusammenfassend der Einfluss verschiedener Variablen auf die zu erklärende Variable – die Pro-Kopf-Zuschussbeträge²¹⁴ in den Hauptproduktbereichen 1-5 – empirisch geschätzt. Die Datengrundlage bildet die kommunale Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2020 bis 2022.²¹⁵ Der Bezug auf einen Drei-Jahres-Durchschnitt erfolgt, da für die Jahre 2020 bis 2022 statistische Daten der kommunalen Jahresrechnung vorliegen, die die erforderliche Breite und Tiefe für eine regressionsanalytische Prüfung aufweisen (noch nicht gegeben für 2023). Da die wesentlichen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems 2024 auf die Jahre 2022 und 2023 zurückgreifen (Einwohnerzahl, Steuerkraftberechnung), ist eine Nutzung von Daten des Jahres 2022 für die Bedarfsseite nur folgerichtig. Die Jahre 2020 und 2021 wurden zusätzlich mit einbezogen, um die Daten bereits im Vorfeld um statistische Ausreißer zu glätten und robustere Ergebnisse zu erzielen, als dies mit Bezug auf nur ein einzelnes Jahr möglich wäre. So können atypische Spitzen und Senken aus den jahresbezogenen Daten durch die Durchschnittsbildung geglättet werden.

4.2.3 AUSWAHL DER KOMMUNALTYPEN

Da im Schlüsselzuweisungssystem des HFAG drei getrennte Säulen für die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte sowie die Landkreise vorgesehen sind und sich die horizontalen Umverteilungseffekte damit ausschließlich innerhalb dieser Säulen abspielen, sind auch getrennte Analysen der Bedarfsfaktoren vorzusehen. Daher werden im Folgenden separate empirische Untersuchungen für die kreisangehörigen Gemeinden (Abschnitt 4.3.1) und für die Landkreise (Abschnitt 4.3.2) vorgenommen. Bei ausgewählten Punkten kann geprüft werden, ob eine Erweiterung auf die kreisfreien Städte in Frage kommt, mit einer Interpretation im Einzelnen. Die Aufnahme ins allgemeine Regressionsmodell ist dagegen nicht möglich, da die kreisfreien Städte die Schätzergebnisse zu sehr in ihre Richtung hin verzerren.²¹⁶ Die Prüfung des Metropolzuschlags für Frankfurt am Main ist ebenso wenig im Zuge der Regressionsanalyse möglich.²¹⁷ Vielmehr ist hier der qualitative Ansatz des Vergleichs der Zuschussbeträge mit den übrigen kreisfreien Städten ein sachgerechter Weg der Überprüfung (Abschnitt 3.3). Die Empfehlungen für die kreisfreien Städte werden daher zum Teil aus dem Zusammenhängen im kreisangehörigen Raum abgeleitet.

²¹⁴ Die *Zuschussbeträge* beschreiben die Differenz aus den aufgabenbezogenen Auszahlungen abzüglich der aufgabenbezogenen Einzahlungen und beschreiben damit denjenigen Teil des kommunalen Ressourcenverbrauchs, der aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen, zu finanzieren ist. Sämtliche im Hauptproduktbereich 6 erfasste Einzahlungen und Auszahlungen bleiben bei dieser Datengrundlage außen vor.

²¹⁵ Das Vorgehen und die Zuschussbeträge unterscheiden sich gegenüber den Werten, die aus dem vertikalen Berechnungsmodell für das HFAG abgeleitet werden. So findet für die hier genutzten Zuschussbeträge weder eine Abtrennung der freiwilligen Aufgabenerfüllung noch eine Korridorbereinigung statt. Die Umlageverpflichtungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus der Kreisumlage werden nicht den aufgabenbezogenen Zuschussbeträgen hinzugerechnet, da dies den statistischen Einfluss der aufgabenbezogenen Indikatoren verzerren würde und zudem zu einer Zirkelschlussproblematik führt (die resultierenden Schlüsselzuweisungen bilden wiederum einen Teil der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage). Für den Umgang mit der Schulumlage als spezielle Umlage siehe unten bei den Einzelheiten des Schätzmodells.

²¹⁶ Es handelt sich um eine zu kleine Teilgruppe mit herausgehobenen Eigenschaften, als dass sie auf Augenhöhe mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verglichen werden könnten. Werden die kreisfreien Städte in die Schätzmodelle aufgenommen, werden die Parameter in einer unzulässigen Weise zu den Verhältnissen in den fünf kreisfreien Städten hin verzerrt. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sich innerhalb der Säule der kreisangehörigen Gemeinden die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Parametern richten würde, die für diese Gruppe der Gemeinden gar nicht typisch wären. Eine Aufnahme ins Schätzmodell wäre nur dann empirisch möglich und inhaltlich sinnvoll gewesen, wenn es nur sehr geringe Verzerrungseffekte gäbe und sich die Parameter der kreisangehörigen Gemeinden dann zusätzlich auf die Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte übertragen lassen.

²¹⁷ Es handelt sich hier nur um einen einzelnen abweichenden Datenpunkt. Hierfür kann die Methode der Regressionsanalyse keine Aussagen treffen.

4.3 SCHÄTZMODELLE UND ERGEBNISSE

Die Vorgehensweise beim empirischen Überprüfungsprozess verläuft wie folgt:

- Zunächst wird jeweils ein Basismodell geschätzt, das alle erklärenden Variablen sowie sämtliche kommunale Einheiten enthält.
- Direkt im Nachgang zu diesem ersten Schritt wird eine Bereinigung um identifizierte Ausreißer vorgenommen. Dabei handelt es sich um Datenpunkte (Gemeinden, Landkreise), deren Ausprägungen einen stark verzerrenden Effekt auf die Schätzparameter haben. Die Auswahl Identifizierung und der Ausschluss dieser Datenpunkte erfolgt aus rein statistischen Kriterien, nicht nach inhaltlichen Erwägungen.
- In Folgeschritten werden nacheinander diejenigen erklärenden Variablen aus dem Modell entfernt, für die kein statistisch signifikanter Einfluss auf die zu erklärenden Variablen nachvollzogen werden kann. Eine Entfernung einer Variablen aus dem Schätzmodell kommt darüber hinaus dann in Frage, wenn die inhaltliche Logik zwischen dem plausiblen (oder logisch offensichtlichen) und dem empirisch geschätzten Ergebnis nicht deckungsgleich ist (z. B., wenn die Voruntersuchungen und die inhaltliche Befassung für einen positiven Zusammenhang sprechen, im Regressionsmodell allerdings ein negativer Zusammenhang berechnet wird.²¹⁸ Nicht zuletzt können Variablen auch dann ausgeschlossen werden, wenn eine sog. Multikollinearität vorliegt, d. h., mehrere Variablen messen einen ähnlichen Sachverhalt, kannibalisieren sich gegenseitig und wirken sich dadurch negativ auf die Güte des Schätzmodells aus. Diese Reduzierung der Schätzvariablen dient dem Ziel, die Gutachterempfehlung auf wenige Bedarfsparameter mit möglichst distinktem Aussagegehalt und spürbaren fiskalischen Spreizungseffekten zu reduzieren (Vermeidung einer Inflation der Bedarfsparameter).²¹⁹ Nach jeder Streichung einer Variablen aus dem Schätzmodell wird das resultierende Schätzmodell erneut auf seine statistischen Eigenschaften die Interdependenzen der verbleibenden Variablen hin untersucht.
- Die auf wenige Einflussvariablen reduzierten gutachterlichen Schätzmodelle werden an kritischen Punkten in mehreren Varianten ausgegeben. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sowohl die inhaltlichen als auch die empirischen Eigenschaften des Prüfergebnisses mehrere gleichwertige Wege zulassen, die sich jedoch gegenseitig ausschließen. Damit wird der Entscheidungsraum auf eine überschaubare Anzahl relevanter Alternativen konzentriert, ohne der Verwaltung und Politik Ermessensspielräume zu nehmen, wo sie aus finanzwissenschaftlicher Sicht angebracht sind.
- In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse der empirischen Schätzmodelle in konkrete Veredlungsfaktoren für das Schlüsselzuweisungssystem im HFAG übersetzt. Dieser Schritt ist erforderlich, da die Schätzparameter selbst noch keine abschließende Aussage zur Gewichtung der Variablen zueinander ermöglichen.

4.3.1 SCHÄTZMODELLE FÜR DIE KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN

In das Schätzmodell für die kreisangehörigen Gemeinden gehen die Zuschussbeträge der Gesamtrechnung (einschließlich Investitionsrechnung) sowie zu Plausibilisierungszwecken lediglich die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit für den Dreijahresdurchschnitt 2020-2022 ein. Die Stadt Hanau wird gemäß ihrem aktuellen Status als kreisangehörige Stadt behandelt. Ein möglicher

²¹⁸ Letzteres entspricht einem Vorzeichenwechsel beim Schätzparameter gegenüber dem erwarteten Zusammenhang und dürfte nur sehr selten auftreten.

²¹⁹ Ginge es nur nach dem akademischen Interesse an den strukturellen Zusammenhängen, wäre auch ein Modell einschließlich nicht-signifikanter Variablen zielführend. Dies wäre dann jedoch für die weitere Verwendung, z. B. die Ableitung konkreter Veredlungsparameter, nicht mehr zweckmäßig nutzbar.

Statuswechsel hin zu einer kreisfreien Stadt hat auf das Regressionsmodell keinen entscheidenden Einfluss, da es sich nur um eine von über 400 Beobachtungseinheiten handelt. Damit hat der Wert für die Stadt Hanau einen geringen Einfluss auf die Berechnung der Bedarfsfaktoren für alle Gemeinden.²²⁰ Die sich ergebenden Finalmodelle werden dennoch zusätzlich ohne Hanau geschätzt, wobei die Ergebnisse im Anhang des Gutachtens dargestellt werden (Tabelle 28). Die grundsätzlich untersuchten Variablen, deren Einfluss auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge geschätzt wird, sind in der Tabelle 12 zusammengestellt.

Tabelle 12: Analyisierte Variablen im Schätzmodell für die kreisangehörigen Gemeinden

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung (konkave Funktion)
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kinderbezogene Lasten, v. a. Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Kinderbezogene Lasten, v. a. Schulträgeraufgaben
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Siedlungsindex	Kosten der Dünnbesiedelung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor Ländlicher Raum	Kosten der Dünnbesiedelung (im ländlichen Raum)
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion (Verflechtung)
Statistischer Faktor* Oberzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Sonderstatusstädte	Funktionen der Sonderstatusstädte
Steuereinnahmen je Einwohner	Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen (technische Kontrollvariable)

Quelle: Eigene Darstellung.

- Die (logarithmierte) Einwohnerzahl dient als Basisvariable als Repräsentantin des Hauptansatzes. Sie wird benötigt, um die übrigen Ansätze korrekt zu gewichten.
- Die Wachstumsrate der Einwohnerzahl über 5 oder 10 Jahre kann die Effekte des demografischen Wandels nachvollziehen. Dabei werden sowohl Mehrkosten in schrumpfenden Gemeinden als auch Mehrkosten des Einwohnerwachstums geprüft.
- Die Nutzung verschiedener Altersquoten als Indikatoren sind ein weiterer Weg, die Effekte der demografischen Struktur zu überprüfen. Dabei steht zur Prüfung kinderbezogener finanzieller Lasten insbesondere die Quote der unter 6-Jährigen im Fokus.
- Trotz der in der Regel nicht vorhandenen Schulträgeraufgaben der Gemeinden wird die Gruppe der 6- unter 18-Jährigen ebenfalls geprüft. Damit hier eine Vergleichbarkeit zu den Sonderstatusstädten hergestellt werden kann, wird für die Modellschätzung die Schulumlage den Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet.²²¹
- Die Quote der über 65-Jährigen wird ebenfalls geprüft, da für diese Alterskohorte ebenfalls wachsende Zuschussbeträge festgestellt wurden, wenngleich die kreisangehörigen Gemeinden – anders als die Landkreise und kreisfreien Städte²²² – kaum unmittelbar mit dem Thema Alter und Pflege verbundenen Aufgaben in ihrem Portfolio haben.

²²⁰ Anders wäre das nur dann, wenn es sich bei Hanau um eine Stadt mit extremen Ausreißerwerten handelte. Dies ist allerdings bei keiner der untersuchten Variablen der Fall.

²²¹ Die Schulumlage ist eine Ausgabe, die die Gemeinden zu tragen haben, die selbst in aller Regel nicht Schulträger sind. Da sie – anders als die Kreisumlage – gezielt eine spezifische Aufgabe finanziert, kann sie den Zuschussbeträgen zugerechnet werden und diese erhöhen. Die Auszahlungen aus der Schulumlage werden allerdings nicht im Fachprodukt Schulen gebucht. Mit der Zurechnung der Schulumlage bildet sich ein Teil der Schulträgeraufgaben auf der Ebene der Gemeinden ab. Die Daten wurden durch das HMDF bereitgestellt.

²²² Beispielsweise die Hilfe zur Pflege, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Organisation der Altenhilfe oder andere Teilbereiche des SGB XII.

- Der Siedlungsindex ist als Indikator ein Repräsentant möglicher relativer Mehrbedarfe in ländlich geprägten, dünn besiedelten Regionen Hessens. Als Alternative dazu wird mittels einer Dummy-Variable²²³ geprüft, ob im ländlichen Raum liegende Gemeinden pauschale, statistisch signifikante Mehrbedarfe aufweisen.²²⁴ Damit wird die derzeitige Vorgehensweise gemäß § 20 Abs. 2 HFAG, wonach Gemeinden im ländlichen Raum pauschal einen Aufschlag von 3 % ihrer Einwohnerzahl erhalten, regressionsanalytisch überprüft.
- Zwei statistische Faktoren für Mittel- und Oberzentren prüfen zielgerichtet die Mehrbedarfe, die sich aus der zentralörtlichen Einstufung der jeweiligen Städte ergeben (Dummy-Variablen).
- Für die Mittelzentren kommt die Variable der Verflechtung zum Einsatz, welche das Verhältnis der Einwohnerzahl des Mittelbereich zur Einwohnerzahl des Mittelzentrums abbildet. Sie liegt zwischen 100 %, falls außer der Kernstadt selbst keine weiteren Versorgungsgebiete durch die Landesplanung festgelegt sind und rund 455 % für das am stärksten ausstrahlende Mittelzentrum (siehe hierzu Abbildung 34).
- Die Variable für die Sonderstatusstädte repräsentiert in pauschaler Weise die durchschnittlichen Mehrbedarfe, die sich aus der Eigenschaft „Sonderstatusstadt“ ergeben, ohne, dass damit auf den individuellen Aufgabenbestand eingegangen wird (Dummy-Variable).
- Außerdem gehen die *Steuereinnahmen je Einwohner* als Kontrollvariable in das Regressionsmodell ein. Eine derartige Variable ist bisher nicht in allen gutachterlichen Überprüfungen des FAG standardmäßig enthalten, weswegen dies ausführlicher erläutert wird: Wichtig ist hierbei zunächst, dass die Variable nur die für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl relevanten Steuereinnahmen umfasst,²²⁵ wodurch der klare Bezug zum Schlüsselzuweisungssystem hergestellt wird.²²⁶ Mittels dieser Kontrollvariable soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden (sog. Zirkelschluss- bzw. Selbstverstärkungseffekt), welcher dazu führt, dass interkommunale relative Bedarfsunterschiede zu Ungunsten steuerschwacher Gemeinden verzerrt werden könnten: Der Grund dafür liegt darin, dass eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, i. d. R. auch höhere Ausgaben aufweist, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Steuereinnahmen finanziert werden können. Dadurch erhöhen sich entsprechend deren Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren Einnahmenniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen (Ausgabe-)Bedarfen basiert. In der Folge würden im Regressionsmodell Bedarfe angezeigt, die eigentlich nur auf Basis dieses Selbstverstärkungseffekts vorliegen; beispielsweise könnten so insbesondere größere und i. d. R. steuerstärkere Gemeinden aufgrund ihrer – im Vergleich zu kleineren und i. d. R. steuerschwächeren Gemeinden – höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträge eine höhere Veredelung über die Hauptansatzstaffel oder zu hohe Wertung als Mittelzentrum erhalten.²²⁷ Spiegelbildlich könnten die Finanzbedarfe steuerschwacher Gemeinden zu niedrig angesetzt sein, da ihre Zuschussbeträge möglicherweise nur diejenigen Ausgabenbedarfe repräsentieren, die sich die Gemeinden mit ihren geringen Steuereinnahmen gerade noch leisten konnten. Weitere Finanzbedarfe bleiben unter Umständen mangels Finanzmittel unbefriedigt und können sich somit auch nicht in den Zuschussbeträgen niederschlagen (nicht getätigte Ausgaben). Dieser in beide Richtungen wirkende

²²³ Eine Dummy-Variable ist eine binäre nominale Variable, die die Werte 0 und 1 annehmen kann (für ja/nein). Sie ermöglicht damit die Zuordnung zu einer Eigenschaft bzw. Gruppe ohne weitere Differenzierungen.

²²⁴ Dabei erhalten Gemeinden im ländlichen Raum den Wert „1“, alle anderen Gemeinden hingegen den Wert „0“. Ein ggf. entstehender Mehrbedarf wird damit so ausgerechnet, dass er ausschließlich für die Gemeinden im ländlichen Raum zum Einsatz kommen würde.

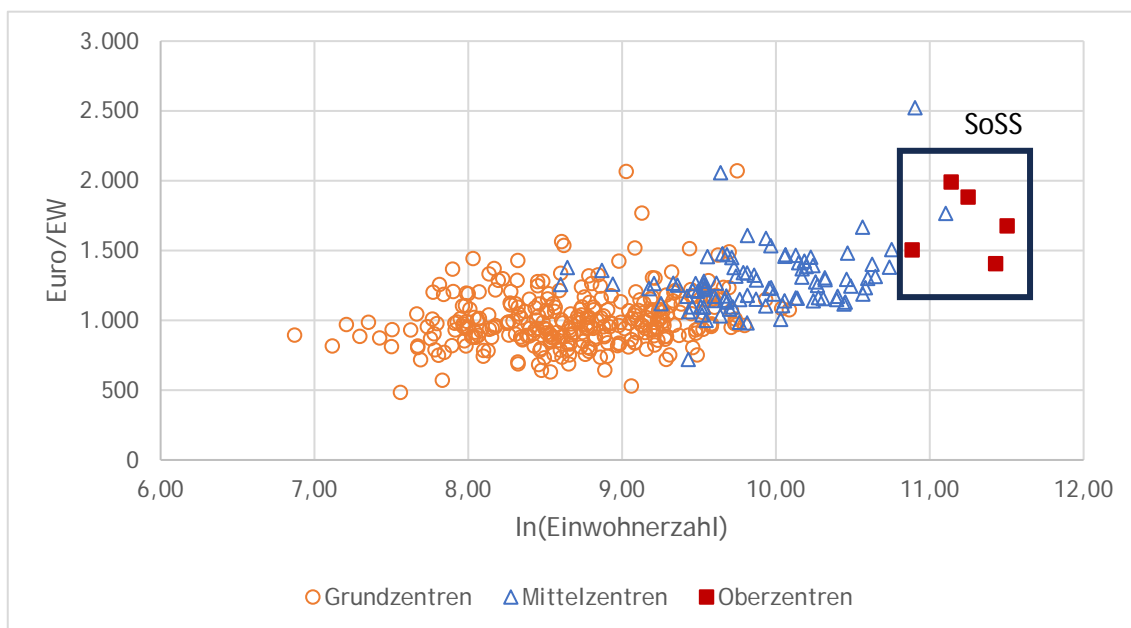
²²⁵ Das bedeutet, dass die Einnahmen aus den „kleinen“ örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer oder Zweitwohnungsteuer) nicht in die Variable eingehen.

²²⁶ Darüber hinaus werden die Ist-Einnahmen aus den Realsteuern (und damit nicht nivelliert) in diese Variable einbezogen. Es werden folglich die echten Einnahmepotenziale dargestellt.

²²⁷ Diese sind aber lediglich so hoch, weil sie über die entsprechende Steuerstärke verfügen und entsprechend Mehrausgaben gegenüber den steuerschwächeren Gemeinden tätigen, die sich wiederum auf die Höhe der Zuschussbeträge auswirken.

Selbstverstärkungseffekt kann mittels der Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“ in das Regressionsmodell Eingang finden und die Finanzbedarfe unabhängiger von der verfügbaren Steuerkraft darstellen.²²⁸ Es handelt sich bei dieser Variable jedoch lediglich um eine Kontrollvariable und keinen eigenen Bedarfsansatz. Die Steuerschwäche einer Gemeinde wird direkt adressiert über die Berechnung der Steuerkraftmesszahl, wobei die Wahl der Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern eine zentrale Bedeutung hat,²²⁹ sowie durch die Festsetzung der Parameter zur allgemeinen Ausgleichsquote, besonderen Ausgleichsleistungen für besonders steuerschwache Gemeinden sowie die Abundanzabschöpfung.

Abbildung 50: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und Sonderstatusstädte im Vergleich zu ihrem Zentrale Orte-Status 2020-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Bevor auf die Ergebnisse der Modellschätzungen eingegangen wird, soll zunächst auf die durchschnittlichen Gesamt-Zuschussbeträge der Gemeinden und Städte entsprechend ihres Zentrale Orte-Status eingegangen werden, da dies ein essenzielles Prüfkriterium darstellt (Abbildung 50). Dabei wird erkennbar, dass die Grundzentren niedrigere Pro-Kopf-Zuschussbeträge verzeichnen als die Mittel- und Oberzentren (1.034 Euro/EW versus 1.357 Euro/EW bzw. 1.762 Euro/EW). Zugleich wird sichtbar, dass es sich um drei recht homogene Gruppen handelt: Insbesondere bei den Grundzentren und auch bei den fünf Oberzentren sind keine Ausreißer erkennbar. Die Mittelzentren verzeichnen zwar eine größere Varianz, die jedoch durch einzelne Ausreißer (insbesondere Eschborn) verursacht wird.²³⁰ Die Grafik gibt einen deutlichen Hinweis darauf, dass die bisherige Höhveredelung der Mittelzentren gegenüber den Grundzentren beibehalten werden sollte, zeigt aber zugleich, dass die Veredelung der Oberzentren anstelle der Sonderstatusstädte (in der Abbildung schwarz umrahmt) auf der Grundlage ihrer deutlich höheren Zuschussbeträge durchaus gerechtfertigt sein könnte.

Die Modellergebnisse für die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden sind in der Tabelle 13 dokumentiert (Gesamt-Zuschussbeträge; für die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit siehe

²²⁸ Eine vollständige Kompensation des Effekts ist gleichwohl nicht zu erwarten, da neben den Steuereinnahmen noch weitere wirtschaftliche Strukturmerkmale die Ausgabentätigkeit prägen als die gut messbaren Steuereinnahmen.

²²⁹ Siehe hierzu das Teilgutachten zu den Nivellierungshebesätzen.

²³⁰ Eschborn weist im betrachteten Zeitraum 2020-2022 einen Zuschussbetrag von durchschnittlich rund 4.725 Euro/EW auf. In der grafischen Darstellung ist die Ausprägung beim aktuellen Zuschnitt der Achsen daher nicht sichtbar.

Tabelle 27 im Anhang).²³¹ In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden wurden die Zuschussbeträge vor dem Hintergrund der besonderen Aufgabenzuschnitte der Sonderstatusstädte modifiziert. Um die Aufgabe der Schulträgerschaft sachgerecht abzubilden, wurde für alle Gemeinden die Schulumlage den aufgabenbezogenen Zuschussbeträgen hinzugerechnet. Weiterhin erfüllen die Sonderstatusstädte zum Teil bereits umfangreiche Aufgaben im Bereich der Sozialen Leistungen, die eigentlich den Kreisaufgaben zugeordnet werden. Aus diesem Grund wurden die Zuschussbeträge der Gemeinden und Städte um die Zahlungen im Produktbereich 5 (Soziale Leistungen) sowie in der Produktgruppe 363 (Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) vermindert (siehe hierzu auch Tabelle 8 im Abschnitt zur empirischen Annäherung).²³² Durch diese beiden Schritte können die Bedarfsunterschiede der Sonderstatusstädte bei einem Aufgabenbestand berücksichtigt werden, der eine Vergleichbarkeit zumindest näherungsweise ermöglicht.²³³ Ausgehend vom Basismodell erfolgt eine Reduktion bis zu einem ersten Zwischenschritt:

- Im ersten Reduktionsschritt werden die statistischen Ausreißer bereinigt. Es handelt sich um die beiden Gemeinden Kelsterbach und Eschborn. Beide weisen außergewöhnlich hohe Zuschussbeträge auf und verzerren auch durch andere Variablenausprägungen das Schätzmodell.
- Weiterhin wird die allgemeine Einwohnerveredelung (logarithmierte Einwohnerzahl) aus dem Modell entfernt, da sie eine unzureichende statistische Qualität aufweist und noch dazu eine inhaltlich unplausible *negative* Veredelung größerer Städte und Gemeinden ausweist.²³⁴
- Die Quote der 6- bis unter 18-jährigen Wohnbevölkerung wird ebenfalls entfernt. Sie weist eine unzureichende statistische Qualität auf (fehlende Signifikanz) und aus inhaltlicher Sicht liegt die Schulträgerschaft ohnehin grundsätzlich bei den Landkreisen. Die Unterschiede in der Quote dieser Alterskohorte an der Gesamtbevölkerung, die zu unterschiedlichen Belastungen bei der Schulumlage führt, sind nicht so gravierend, dass sie einen Ergänzungsansatz im Schlüsselzuweisungssystem rechtfertigen.
- Im nächsten Prüfschritt werden sowohl die Variable für den Siedlungsindex als auch die Dummy-Variable für die Zuordnung zum ländlichen Raum gestrichen. Während der Siedlungsindex im Basismodell noch einen positiven - wenn auch statistisch sehr schlecht abgesicherten - Zusammenhang aufzeigt, weist er in den bereits teilweise reduzierten Schätzmodellen sogar eine negative Ausprägung auf. Dies ist konsistent zur bereits diskutierten datengestützten Vorbetrachtung (Abschnitt 3.4.5.2). Der Dummy für den ländlichen Raum ist in allen Modellvarianten negativ und ebenfalls von schlechter empirischer Qualität. Beide Variablen sind zudem stark untereinander korreliert, was sich in der Vorbetrachtung bereits gezeigt hatte. Das Schätzmodell bestätigt damit das Resultat der empirischen Vorprüfung, wonach weder der Siedlungsindex noch die Zuordnung zum ländlichen Raum mit nachvollziehbaren finanziellen Mehrbedarfen korrespondiert.

²³¹ Es werden lediglich die sog. *Finalmodelle* vorgestellt, die sich aus dem mehrstufigen Prozess der empirischen Zusammenhanganalyse speisen und aus denen konkrete Gutachternvorschläge abgeleitet werden. Die Vielzahl von Zwischenschritten, die vom Basismodell zu den Finalmodellen geführt haben, sind nicht separat dokumentiert.

²³² Im Jahr 2022 betragen die Zuschussbeträge im Produktbereich 5 454 Euro/EW bei den Sonderstatusstädten und 182 Euro/EW bei den übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Hinsichtlich der Produktgruppe 363 sind die Unterschiede noch stärker: Während die kreisangehörigen Gemeinden einen Zuschussbetrag von lediglich 1 Euro/EW aufweisen, sind es in den Sonderstatusstädten 230 Euro/EW.

²³³ Weitere Aufgabenübernahmen im Zuge der bilateralen Verträge zwischen den Sonderstatusstädten und ihren Kragenkreisen können aus der amtlichen Finanzstatistik dagegen nicht abgeleitet werden. Folglich lässt sich der Aufgabenbestand nicht gänzlich homogen vergleichen, da ein großer Teil der Unterschiede auf individuellen Vereinbarungen beruht. Eine weitere Bereinigung um finanzielle Mittel, die beispielsweise aus dem Landesausgleichsstock zu den Sonderstatusstädten fließen, ist nicht erforderlich, da dies im Rahmen der Zuschussbeträge bereits berücksichtigt ist.

²³⁴ Zusätzlich besteht eine Korrelation zur Veredelung der Mittelzentren, die jedoch die konkreten Funktionen größerer Städte besser abbildet (siehe Abschnitt 3.4.1).

Im Zwischenschritt, der sich noch nah an den bestehenden Regelungen des HFAG orientiert, kristallisieren sich drei zentrale Bedarfsträger heraus, die auch in den weiteren Modellvarianten stabil sind:

- Die Wachstumsrate der Einwohnerzahl in den vergangenen 10 Jahren wird als (hoch) signifikanter Einflussfaktor auf die gemeindlichen Zuschussbeträge bestätigt. Daher sollte das Einwohnerwachstum zukünftig durch einen Veredlungsfaktor berücksichtigt werden.
- Die Quote der unter 6-jährigen Bevölkerung ist ebenfalls als signifikanter Einflussfaktor zu bewerten, der hohen statistischen Ansprüchen ebenso genügt wie dem inhaltlichen Kontext (Zuschussbeträge aus der Kindertagesbetreuung, Leistungen für Familien mit kleinen Kindern). Ein entsprechender Bedarfsfaktor sollte daher in der Schlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden eingerichtet werden.
- Die Quote der über 65-Jährigen ist die dritte hoch signifikante Variable des Modells. Aus technischen Gründen könnte daher eine Aufnahme ins Modell in Betracht kommen. Dies scheidet jedoch aus zwei Gründen aus:
 - Erstens ist die Quote stark negativ mit der Quote der unter 6-Jährigen sowie der Wachstumsrate der Einwohnerzahl korreliert. Diese technische Multikollinearität hält zwar das Schätzmodell aus technischer Sicht stabil, führt aber zu einem Scheinergebnis.
 - Zweitens ist die Veredlung der Bevölkerung über 65 Jahren nicht kompatibel mit den oben diskutierten Altersstrukturkostenprofilen (Abschnitt 3.1.3.1). Die naheliegende Aufgabe der Hilfe zur Pflege wird von den Landkreisen getragen, aber nicht von den kreisangehörigen Gemeinden. Es wäre demnach eine Veredlung ohne echten inhaltlichen Anknüpfungspunkt.

Für die Weiterentwicklung des HFAG müsste demnach entschieden werden zwischen der inhaltlich naheliegenden Veredlung der jüngeren Einwohnerschaft und der inhaltlich eher abseitigen Veredlung der älteren Einwohnerschaft.

Neben den stabilen Bedarfsvariablen konnten auf der verfügbaren Datengrundlage drei Modellvarianten entwickelt werden,²³⁵ die sich jeweils im Detail im Umgang mit den Mittelzentren und den Sonderstatusstädten unterscheiden:

- In der Variante A werden die Strukturen des derzeitigen HFAG reproduziert. Sowohl für die pauschale Dummy-Variable für die Mittelzentren als auch die pauschale Dummy-Variable für die Sonderstatusstädte wird bestätigt, dass diese statistisch signifikant sind. Dies bedeutet, dass die Städte aus den beiden Gruppen signifikant höhere Zuschussbeträge aufweisen als die übrigen Gemeinden. Die statistische Qualität des Modells ist gut, sodass es grundsätzlich für die Fortschreibung des HFAG in Frage kommt.²³⁶
- In der Variante B wird die Variable für die Sonderstatusstädte aus dem Modell gestrichen. Wie bei der inhaltlichen Herleitung diskutiert wurde, betrifft der namensgebende Sonderstatus vorrangig das Verhältnis zum eigenen sog. Kragenkreis und nicht das Verhältnis zu den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden, das jedoch durch die Parameter des Schlüsselzuweisungssystem adressiert wird. Stattdessen kommt eine Veredlung der Oberzentren in Betracht. Deren Einstufung ergibt sich allgemein aus der Landesplanung. Fünf

²³⁵ Die Modelle tragen die Bezeichnung „Finalmodell“, da sie die Resultate mehrstufiger Prüf- und Reduktionsverfahren sind, die jeweils separat voneinander durchgeführt werden.

²³⁶ Der Umfang der Varianzaufklärung ($R^2=0,567$) ist angesichts der geringen Anzahl von Variablen positiv zu bewerten. Dass keine (annähernd) vollständige Varianzaufklärung zu erwarten ist, wurde bereits in der methodischen Hinleitung thematisiert. Dass die Varianzaufklärung geringer ausfällt als im Basismodell, ist technisch durch die Reduktion der Prüfvariablen bedingt und kein Ausweis einer verschlechterten Modellgüte.

der sieben Sonderstatusstädte sind Oberzentren.²³⁷ Die beiden verbleibenden übernehmen ohnehin kaum zentralörtliche Funktionen (Bad Homburg vor der Höhe) oder könnten viel deutlicher von einer Reform des Ansatzes für Mittelzentren profitieren als von der Einordnung als Sonderstatusstadt (Rüsselsheim am Main). Da die Dummy-Variable für die Eigenschaft als Oberzentrum statistisch hoch signifikant ist, wird diese Variante von den Gutachtern weiterverfolgt.

Tabelle 13: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	<i>Basismodell</i> Regressions- koeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i> Variante A (Mittelzentren, SoSS)	<i>Finalmodell</i> Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	<i>Finalmodell</i> Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)
(Konstante)	152,766 (292,796)	172,325 (178,275)	206,044 (187,553)	168,207 (190,109)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-1,353 (19,480)			
Zehn-Jahres- Wachstumsrate der Einwohnerzahl	8,016*** (3,037)	4,945* (2,622)	5,518** (2,752)	6,731** (2,775)
Quote der unter 6- Jährigen	25,738 (19,740)	34,279* (17,971)	31,774* (18,899)	34,465* (19,173)
Quote der 6- bis unter 18- Jährigen	0,183 (10,922)			
Quote der ab 65-Jährigen	14,912*** (5,262)	15,899*** (4,639)	14,499*** (4,870)	15,081*** (4,943)
Siedlungsindex	16,180 (70,021)			
Statistischer Faktor Ländlicher Raum	-2,466 (26,594)			
Statistischer Faktor Mittelzentrum	137,469*** (27,579)	164,970*** (20,062)	169,598*** (21,147)	
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt				69,300*** (9,800)
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte	461,852*** (74,672)	553,219*** (64,255)		
Statistischer Faktor Oberzentren			456,264*** (79,861)	277,701*** (81,170)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,306*** (0,014)	0,228*** (0,017)	0,239*** (0,018)	0,252*** (0,018)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,691	0,567	0,527	0,512
F-Statistik	93,679	91,493	77,769	73,416
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	416	414	414	414

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, Durchschnitt der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

²³⁷ Damit ist die Gruppe zwar etwas kleiner als die Prüfgruppe der Sonderstatusstädte, die statistische Qualität des Schätzmodells leider jedoch kaum unter dieser Reduktion der Gruppengröße. Selbst bei einer Auskreisung von Hanau bliebe der Effekt stabil.

- In der Variante C wird schließlich neben der Veredelung der Oberzentren (statt Sonderstatusstädten, analog zu Variante B) der Ansatz für die Mittelzentren umgestellt. Statt einer binären Dummy-Variablen wird nun auf die Einzugsweite bzw. Verflechtungsbereiche der Mittelbereiche abgestellt (siehe Abschnitt 3.4.1). Diese kann bei 100 % liegen, wenn neben der eigenen Einwohnerschaft kein zusätzlicher Mittelbereich durch die Landesplanung vorgesehen ist,²³⁸ und bis zu 455 % betragen. Wichtig ist hierbei, dass für die Oberzentren ebenfalls Mittelbereiche definiert und diese in das Modell integriert werden. Für die Städte und Gemeinden, welche kein Mittelzentrum oder Oberzentrum sind, beträgt der Faktor der Einzugsweite 0 %. Damit ist gesichert, dass der statistische Effekt separat für die Mittelzentren und Oberzentren untersucht wird. Dies wird bei der tatsächlichen Veredelung der Oberzentren eine wichtige Rolle spielen und in den nachfolgenden Absätzen nochmals aufgegriffen. Der fortgeschrittene Ansatz einer Veredelung der Mittelbereiche erbringt in der empirischen Prüfung sehr gute Resultate (statistische Signifikanz auf dem 1 %-Niveau).²³⁹ Er eignet sich damit für die Anwendung im Schlüsselzuweisungssystem der kreisangehörigen Gemeinden. In der Kombination mit der Veredelung der Oberzentren steht diese Variante für eine Stärkung der zentralörtlichen Funktionen in Hessen und vor allem für eine Stärkung der Mittelzentren in eher ländlich geprägten Landesteilen dar, in denen die Mittelzentren Ankerfunktionen wahrnehmen.

Die Steuereinnahmen je EW dämpfen als Kontrollvariable die Bedarfsansätze, die durch steuerlich „wohlhabende“ Gemeinden und deren Ausgabeverhalten gesetzt werden. Damit sind die Schätzparameter näher an den strukturellen Indikatoren und bilden weniger das tatsächliche durch die Mittelverfügbarkeit geprägte Ausgabenverhalten 1:1 ab.²⁴⁰

Wenn zur Robustheitsprüfung die multivariate Regressionsberechnung auf die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit eingeschränkt wird (ohne investive Bestandteile), wird die für die Errechnung der gutachterlich empfohlenen Veredelungsfaktoren für die Gemeinden im HFAG zielführende Variante C nicht bestätigt (vgl. Tabelle 27 im Anhang). Auf der Grundlage dieser Modellrechnung würde angesichts der unzureichenden statistischen Qualität kein Veredelungsfaktor für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren ins HFAG aufgenommen werden können. Hinzu kommt, dass das regressionsanalytische Modell für die Landkreise (vgl. Abschnitt 4.3.2) eine deutlich höhere Modell- und Schätzgüte auf der Grundlage der Gesamtrechnung aufweist als in Bezug auf die Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit. Stellt man in den jeweiligen Regressionsrechnungen auf unterschiedliche Zuschussbeträge ab, könnte dies außerdem die Einstufung der Sonderstatusstädte und Kragenkreise verzerren. Daher wird in beiden Säulen konsistent auf Grundlage der Gesamt-Zuschussbeträge geschätzt (einschließlich investiver Bestandteile).

Zur Umrechnung der Regressionsergebnisse in tatsächliche Veredelungsfaktoren kommt das in der nachfolgenden Tabelle 11 dargestellte Schema zur Anwendung. Zunächst werden diejenigen Variablen mit der Konstante der Schätzung verrechnet, die nicht als Veredelungsfaktoren genutzt werden sollen. In diesem Fall sind dies die Quote der über 65-Jährigen sowie die Steuereinnahmen je EW. Hierzu werden jeweils die aus der empirischen Schätzung gewonnenen Parameter mit dem Mittelwert der Grundgesamtheit multipliziert. Daraus ergibt sich die bereinigte Konstante, die die Basis für die Gewichtung der weiteren Bedarfsansätze bildet.

²³⁸ In diesem Fall entspricht der Verflechtungsbereich des Mittelzentrums genau seiner eigenen Einwohnerzahl. Mit dieser Variablen wird abgesichert, dass trotz fehlender zusätzlicher Verflechtungen die Ballungskosten der Mittelzentren berücksichtigt werden können.

²³⁹ Das Bestimmtheitsmaß von $R^2=0,487$ zeigt an, dass knapp die Hälfte der Gesamtvarianz durch die wenigen Variablen aufgeklärt werden kann. Dies ist angesichts der geringen Gesamtzahl von Variablen positiv zu bewerten.

²⁴⁰ Die Finalvariante C wurde zu Plausibilisierungszwecken ohne die Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“ gerechnet und findet sich im Anhang in Tabelle 22. Dabei wird deutlich, dass das Regressionsmodell ohne Kontrollvariable wesentlich schlechtere Güteparameter (Bestimmtheitsmaß und F-Statistik) aufweist. Zudem wären die Koeffizienten für die Altersstruktur (insbesondere Quote unter 6-Jähriger) nicht statistisch signifikant abgesichert.

Tabelle 14: Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden (Variante C: Mittelbereiche, Oberzentren)

Koeffizient: Konstante	(a)	168,207
Koeffizient: Quote über 65-Jähriger	(b)	15,081
Mittelwert Quote über 65-Jähriger (ohne Ausreißer)	(c)	22,32 %
<i>Regressionskoeffizient * Mittelwert</i>	(d)=(b)*(c)	336,55
Koeffizient: Steuereinnahmen je Einwohner	(e)	0,252
Mittelwert Steuereinnahmen je Einwohner (ohne Ausreißer)	(f)	1.242
<i>Regressionskoeffizient * Mittelwert</i>	(g)=(e)*(f)	312,89
(Um statistischen Einfluss der Quote über 65-Jähriger und Steuerkraft) bereinigte Konstante	(h)=(a)+(d)+(g)	817,64
H A U P T A N S A T Z		
Koeffizient: Mittelbereiche	(i)	69,300
Veredlungsfaktor: je EW Mittelbereiche *	(j)=(i)/(h)	8,48 %
Koeffizient: Oberzentren	(k)	277,701
Veredlungsfaktor: Oberzentren (... % der eigenen Einwohnerzahl des Oberzentrums)	(l)=(k)/(h)	33,96 %
N E B E N A N S Ä T Z E		
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Kinder unter 6 Jahren		
Koeffizient: Quote der unter 6-Jährigen	(m)	34,465
Veredlungsfaktor: Kinder von unter 6 Jahren (Aufschlag von ... Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) **	(n)=(m)/(h)*100	4,22
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Wachstum in einem 10-Jahres-Zeitraum		
Koeffizient: 10-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	(o)	6,731
Veredlungsfaktor: Bevölkerungswachstum	(p)=(o)/(h)*100	82,32 %

* Die Summe der Einwohnerzahl des jeweiligen Mittelbereichs wird mit dem Prozentwert multipliziert.

** Der Veredlungsfaktor wird mit der Zahl der Kinder dieser Altersklasse multipliziert.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Diese empirisch abgeleiteten Veredlungsfaktoren für die Variante C sind im Einzelnen:

- Im Rahmen des Hauptansatzes
 - Sockel-Veredlungsfaktor für die Mittelzentren und Oberzentren in Höhe von 8,48 % für die Einwohnerzahl der Mittelbereiche. Neben der eigenen Einwohnerzahl (Sockel) werden als Verflechtungsfaktor zusätzlich weitere rund 8,5 % der mitversorgten Einwohnerzahl im mittelzentralen Verflechtungsbereich hinzugerechnet.
 - Zusätzlicher pauschaler Veredlungsfaktor (binär) für die Einordnung als Oberzentrum in Höhe von 33,96 % der Einwohnerzahl der Stadt.
- Im Rahmen von Ergänzungsansätzen²⁴¹
 - Veredlungsfaktor von 4,22 für Kinder unter 6 Jahren in der Wohnbevölkerung.
 - Veredlungsfaktor von 82,32 % je Prozentpunkt Einwohnerwachstum in den vergangenen 10 Jahren. Das heißt, die innerhalb der letzten 10 Jahre *hinzugewonnene* Einwohnerzahl (nicht die Gesamteinwohnerzahl der Gemeinde) wird der Einwohnerzahl noch einmal zu 82,32 % hinzugerechnet (also effektiv nahezu verdoppelt).

Im Rahmen der finanzwissenschaftlichen und finanzpolitischen Abwägung können Modifikationen an den Resultaten vorgenommen werden. So können zum einen Rundungen vorgenommen werden (z. B.

²⁴¹ Die Ergänzungsansätze stehen neben dem Hauptansatz und werden nicht nochmals mit ihm multipliziert.

U6-Faktor 4,2 oder 4,0, Faktor für Mittelbereiche: 8,5 %), ohne, dass dies einen nennenswerten Einfluss auf die Verteilungswirkungen hat, der nicht durch die Regressionsergebnisse gedeckt ist. Zum anderen können Einschränkungen in den Wirkungsbereichen vorgenommen werden. Grundsätzlich gelten die hier gewonnenen Veredlungsfaktoren für alle in der Datengrundlage auftretenden Werte (nicht nur überdurchschnittliche Ausprägungen). Insbesondere für den Demografiefaktor kann in Erwägung gezogen werden, diesen erst bei tatsächlichem Wachstum zum Ansatz zu bringen und keinen Malus für schrumpfende Gemeinden vorzusehen. Auch eine mögliche Kappung bei maximal 100% kommt in Frage (Verdopplung der hinzugewonnenen Einwohnerzahl der vergangenen 10 Jahre).

Für die simulierten Hauptvarianten A bis C fasst Tabelle 15 die abgeleiteten Veredlungsfaktoren zusammen. Die konkrete Höhe der Faktoren unterscheidet sich dabei in gewissen Bandbreiten, besonders zu erkennen am U6-Faktor und am Faktor für Bevölkerungswachstum. Dies ist keineswegs ein Anzeichen für die Unsicherheit oder fehlenden Qualität der empirischen Schätzung. Vielmehr zeigt es, dass unterschiedliche Bedarfsvariablen je nach Komposition des Schätzmodells in unterschiedlichem Maße miteinander *zusammenwirken* und aufeinander *einwirken*. Dies sind genau die Informationen, die ein multivariates Regressionsmodell erbringen kann, und die zugleich bei einer reinen Durchschnittsbildung oder univariaten Annäherung verborgen bleiben.

Tabelle 15: Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden (Zuschussbeträge insgesamt)

Regressionsanalyse Gemeinden (2020-2022)	Zuschussbeträge insgesamt			
	Variante A Modell mit Sonderstatus- städten und Dummy MZ	Variante B Modell mit Dummy MZ und Dummy OZ	Variante C Modell mit Mittelbereichen und Dummy OZ	Variante C (oH) Modell ohne Hanau
Konstante	172,325	206,044	168,207	186,539
Quote über 65-Jähriger	15,899	14,499	15,081	14,738
Mittelwert	22,28%	22,28%	22,28%	22,28%
<i>Mittelwert ohne Ausreißer</i>	22,32%	22,32%	22,32%	22,32%
Koeffizient * Mittelwert	354,80	323,56	336,55	328,89
Steuern je Einwohner	0,228	0,239	0,252	0,253
Mittelwert	1.287	1.287	1.287	1.287
<i>Mittelwert ohne Ausreißer</i>	1.242	1.242	1.242	1.242
Koeffizient * Mittelwert	283,09	296,75	312,89	314,13
Konstante bereinigt (um Quote ü65 und Steuern/EW)	810,21	826,35	817,64	829,56
Quote unter 6-Jähriger (Regressionskoeffizient)	34,279	31,774	34,465	32,219
Veredlungsfaktor unter 6-Jährige	4,23	3,85	4,22	3,88
10-Jahres-Wachstumsrate	4,945	5,518	6,731	6,790
Veredlungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	61,03%	66,78%	82,32%	81,85%
Statistischer Faktor Mittelzentrum	164,970	169,598		
Statistischer Faktor Mittel bereiche			69,300	69,600
Statistischer Faktor Oberzentren		456,264	277,701	237,425
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte	553,219			
Veredlungsfaktor Mittelzentrum	20,36%	20,52%	0,00%	0,00%
Veredlungsfaktor Mittel bereiche	0,00%	0,00%	8,48%	8,39%
Veredlungsfaktor Oberzentren	0,00%	55,21%	33,96%	28,62%
Veredlungsfaktor Sonderstatusstädte	68,28%	0,00%	0,00%	0,00%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Von Bedeutung sind hier vorrangig die ausstehende Entscheidung für oder gegen die Abschaffung der Veredelung von Sonderstatusstädten in der Schlüsselmasse (die aus methodischen Gründen abzulehnen ist) sowie für oder gegen die Veredelung von Mittelbereichen statt der binären Einstufung als Mittelzentren. Konkret schwankt der U6-Faktor je nach Variante zwischen 3,85 und 4,23; der Wachstumsfaktor zwischen 61 % und 82 %. Beachtenswert ist, dass der Veredlungsfaktor für die Mittelzentren auch in seiner derzeitigen Erscheinungsform (Dummy-Variable) mit rund 20 % deutlich niedriger ausfällt als im Status quo. Der Faktor für die Sonderstatusstädte wäre der empirischen Prüfung zufolge sogar noch etwas höher als im Status quo (wenngleich immer im Zusammenspiel mit den übrigen Komponenten der Ausgleichsmesszahl). Wie oben beschrieben wurde, ist die Kritik an der Behandlung der Sonderstatusstädte allerdings weniger die fehlende empirische Absicherung der höheren Zuschussbeträge als vielmehr die systematische Einbindung und erzwungene Solidarität der übrigen Gemeinden.

Wie bereits zu Beginn des Abschnitts dargelegt wurde, ist der Einfluss der bevorstehenden Auskreisung der Stadt Hanau auf die Ergebnisse der vorliegenden Regressionsanalysen gering. Ein Vergleich der Regressionsergebnisse der Variante C mit und ohne Hanau findet sich im Anhang in Tabelle 28. Dabei wird deutlich, dass die Modellgüte und Robustheit ohne den Datenpunkt der Stadt Hanau ähnlich gut ausgeprägt bzw. marginal schwächer ausfallen. Die Ausprägungen und statistischen Signifikanzen der Regressionskoeffizienten sind ähnlich, wobei eine Ausnahme vorliegt: Der Koeffizient (und damit auch der resultierende Veredlungsfaktor) für die Oberzentren sinkt infolge der Herausnahme der Stadt Hanau aus dem Schätzmodell ab (statt 33,96 % nur 28,62 %, siehe Tabelle 15).²⁴² Mit ihrer Auskreisung scheidet eine Sonderstatusstadt aus dem Modell aus, was den Kreis der Sonderstatusstädte insgesamt noch weiter verkleinert und die empirische Grundlage schmälert. Dies ist in ähnlicher Weise auch bei den Oberzentren der Fall, wenngleich die Oberzentren einen einheitlichen Aufgabenbestand vorweisen und sich somit zur Veredelung klar besser eignen als die Sonderstatusstädte. Eine Anwendung der Veredlungsfaktoren, die sich infolge des Ausschlusses von Hanau aus der Regressionsanalyse ergeben, ist derzeit für das HFAG noch nicht angeraten, da die Schätzung eine vergangenheitsorientierte Betrachtungsweise dargestellt, in welcher der entsprechende Status quo der Kommunalstruktur (Hanau = Sonderstatusstadt und damit in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden) auch in der Datenbasis beibehalten werden muss. Eine tatsächliche Abschätzung der Effekte innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden für die Handhabung der Ergänzungsansätze und dazu gehörigen Veredlungsfaktoren ist erst mit dem Vorliegen der Jahresrechnungsstatistik 2026 möglich, d. h., wenn Hanau tatsächlich in der Finanzstatistik als kreisfreie Stadt erfasst wird und sich die finanziellen Folgen der damit verbundenen Übernahme zusätzlicher Aufgaben tatsächlich niedergeschlagen haben. Eine Zusammenfassung der Effekte der Auskreisung Hanaus findet sich in Abschnitt 5.2.

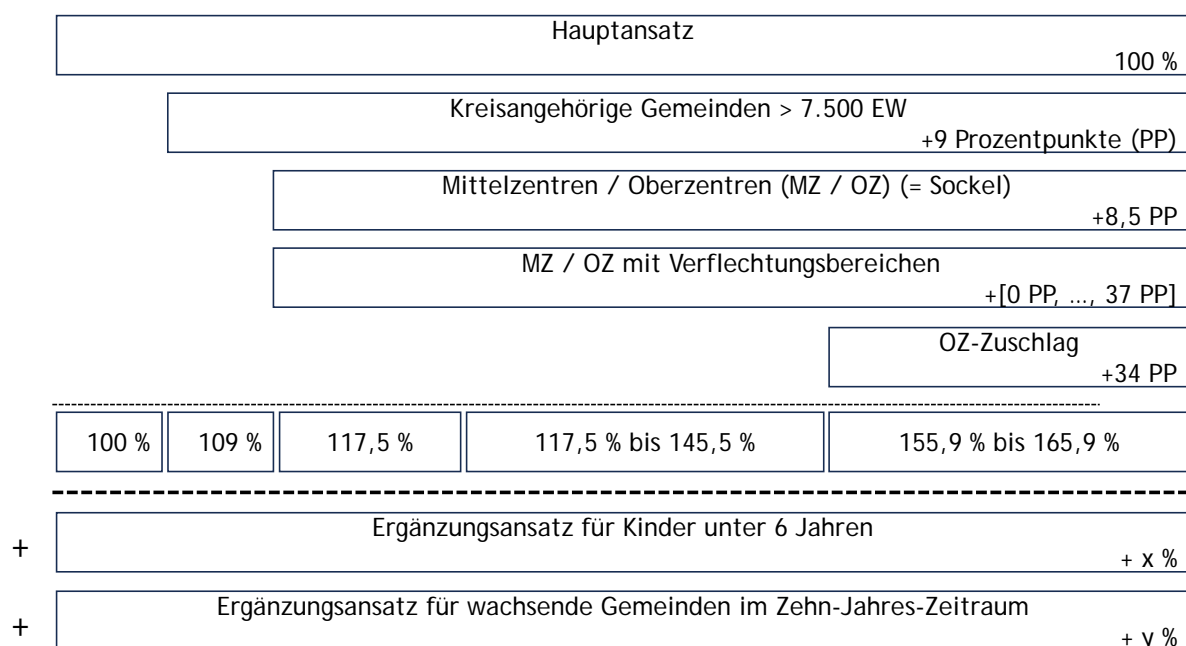
Die Veredelung der kreisangehörigen Gemeinden im HFAG gemäß der Variante C des Gutachtervorschlags wird in Abbildung 51 zusammenfassend dargestellt. Der Hauptansatz i. H. v. 100 % der Ist-Einwohnerzahl (des vorvergangenen Jahres) wird dabei zunächst für alle Gemeinden angesetzt. Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab 7.500 erhalten einen Zuschlag i. H. v. 9 %. (insgesamt 109 %).²⁴³ Für die Mittel- und Oberzentren kommt zum einen eine weitere Erhöhung ihrer Einwohnerzahl i. H. v. 8,5 % zur Anwendung - dieser Sockel ergibt sich unabhängig von der Größe ihres jeweiligen Mittelbereichs. Für die Mittelzentren erfolgt darüber hinaus ein verflechtungsbezogener Aufschlag auf ihre Einwohnerzahl in Abhängigkeit der Größe des von ihm zu versorgenden Mittelbereichs (vgl. dazu Abbildung 34 in Abschnitt 3.4.1): Sofern das Mittelzentrum keinen Mittelbereich aufweist (und demnach nur die Einwohner ihrer eigenen Kernstadt versorgen muss), erhält es über den Sockel hinaus keinen weiteren Zuschlag zur Einwohnerzahl, womit die Veredelung der Einwohnerzahl bei 117,5 % verbleibt (109 % + 8,5 %). Besteht ein Mittelbereich, so wird die das Verhältnis aus der Gesamteinwohnerzahl des Mittelbereichs und der Einwohnerzahl der Kernstadt

²⁴² Gleiches gilt für den Veredlungsfaktor für die Sonderstatusstädte in der Modellvariante A; auch dieser würde demnach niedriger ausfallen als in der jetzigen Form inklusive der Stadt Hanau.

²⁴³ Eine gutachterliche Untersuchung des Zuschlags für die Gemeinden über 7.500 EW ist nicht Teil der Leistungsbeschreibung gewesen und wurde daher nicht zusätzlich geprüft.

(immer > 100 %) mit dem Veredlungsfaktor i. H. v. 8,5 % multipliziert. Das Ergebnis wird als Zuschlag der Einwohnerzahl der Kernstadt des Mittelzentrums hinzugerechnet, welcher maximal den Wert von 37 Prozentpunkten annehmen kann. Der Zuschlag kommt auch für alle Oberzentren zur Anwendung, denen jeweils ebenfalls Mittelbereiche auf landesplanerischer Grundlage zugeordnet sind. Hinzu kommt ein pauschaler Zuschlag von weiteren 34 Prozentpunkten für jedes Oberzentrum. In der Folge werden die Oberzentren durchweg höher gewichtet als das am höchsten zu veredelnde Mittelzentrum (Dieburg mit insgesamt rd. 145,5 %). Bei den Oberzentren reicht die Spanne der Veredelung von 155,9 % (Hanau) bis 165,9 % (Fulda).

Abbildung 51: Schaubild zur Veredelung der kreisangehörigen Gemeinden im HFAG auf Basis des Gutachtervorschlags (Variante C)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Zum Hauptansatz hinzu gerechnet werden schließlich die Ergänzungsansätze zum einen für die Anzahl der Kinder im Alter von unter 6 Jahren sowie für Gemeinden mit einer positiven Wachstumsrate im Zehn-Jahres-Zeitraum. Die Ergänzungsansätze werden jeweils separat berechnet und dann zum Hauptansatz addiert, d. h., die Ergänzungsansätze werden nicht mit der bereits höher gewerteten Einwohnerzahl nach dem Hauptansatz multipliziert.

4.3.2 SCHÄTZMODELLE FÜR DIE LANDKREISE

Im Schätzmodell für die Teilschlüsselmasse der Landkreise wird grundsätzlich nach dem gleichen Procedere verfahren wie für die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben. Wichtig ist hierbei jedoch, dass angesichts der kleineren Datengrundlage (n = 21 Landkreise) Limitationen in der Tiefe und Breite der empirischen Analyse zu erwarten sind. Daher wird kein Durchschnitt der Jahre 2020-2022 gebildet, sondern eine sog. *gepoolte Schätzung* vorgenommen, in die Datenpunkte aus allen drei Jahren (2020, 2021 und 2022) eingehen. Damit verdreifacht sich die Anzahl der Beobachtungen auf n = 63, was mehr Möglichkeiten der Analyse bietet und die Modellgüte sowie -robustheit erheblich verbessert.

Die geprüften Variablen ähneln ebenfalls denjenigen für die kreisangehörigen Gemeinden (Einwohnerzahl, Wachstumsrate der Bevölkerung, Altersstruktur). Der Einfluss der Siedlungsstruktur wird zum einen mit der Einwohnerdichte und zum anderen mit dem Siedlungsindex (Landkreise)

bemessen. Zur Prüfung der Sozialen Lasten der Landkreise werden einerseits der Sozialindex und andererseits die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften (in Verbindung mit den effektiven Mietenstufen) herangezogen. Mit einem statistischen Faktor (Dummy-Variable) wird darüber hinaus empirisch geprüft, ob die Kragenkreise geringere Zuschussbeträge aufweisen als die übrigen Landkreise. Damit könnte ein Ansatzpunkt für die Frage eines „Gegenwertes“ der Leistungen der Sonderstatusstädte identifiziert werden.

Tabelle 16: Analysierte Variablen im Schätzmodell für die Landkreise

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung (konkave Funktion)
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kinderbezogene Lasten, v. a. Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Kinderbezogene Lasten, v. a. Schulträgeraufgaben
Quote über 65-Jähriger	demografischer Wandel
Einwohnerdichte	Kosten der Dünnbesiedelung (im ländlichen Raum)
Siedlungsindex (Landkreise)	Kosten der Dünnbesiedelung (im ländlichen Raum)
Sozialindex	Soziallasten
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	Soziallasten
Mietenstufen	Kontrollvariable zur Prüfung Soziallasten
Statistischer Faktor* Kragenkreis	Funktionen der Kragenkreise

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Datenbasis bilden die Gesamt-Zuschussbeträge für die Landkreise (einschließlich investiver Bestandteile).²⁴⁴ Hier ist die Modellgüte deutlich besser als bei einem Modell unter Verwendung der Zuschussbeträge für die laufende Verwaltungstätigkeit, wodurch die gewonnenen Resultate aussagekräftiger sind.²⁴⁵ Eine Bereinigung um Ausreißer ist nicht erforderlich gewesen.

Als Basismodelle werden zwei Varianten geprüft, die sich darin unterscheiden, ob der Faktor für die Kragenkreise Teil der Modellierung ist. Die beiden Basismodelle einschließlich aller Variablen zeigen mehrere Anknüpfungspunkte für eine Veredelung struktureller Faktoren, vor allem des Sozialindex der Einwohnerdichte und des Einwohnerwachstums. Wie beim Modell für die kreisangehörigen Gemeinden wurden gegenüber den Basismodellen schrittweise Variablen ausgeschlossen, deren empirischer oder inhaltlicher Erklärungsgehalt niedrig ist:

- Eine allgemeine Einwohnerveredelung kommt auch für die Landkreise nicht in Frage. Der entsprechende Schätzparameter ist negativ, was auf mögliche Belastungen von Landkreisen mit weniger Einwohnern hindeutet. Die Effekte werden jedoch mit der Variable der Einwohnerdichte näher untersucht.
- Der U6-Faktor ist zwar zunächst statistisch signifikant, jedoch herrscht eine starke Multikollinearität, vor allem auf das Bevölkerungswachstum, die Einwohnerdichte sowie die übrigen Altersquoten. Dies wirkt auch auf die Konstante verzerrend (erst nach Herausnahme dieser Variable ist die Konstante und damit der grundsätzliche Bezug zur Einwohnerzahl statistisch signifikant). Erst das Entfernen des U6-Faktors stabilisiert das Schätzmodell, sodass es für weitere Untersuchungen genutzt werden kann.²⁴⁶
- Nach der Herausnahme des U6-Faktors aus dem Schätzmodell werden auch die übrigen Variablen für die Altersstruktur insignifikant, weshalb diese aus der weiteren Analyse

²⁴⁴ Die Verwendung von Zuschussbeträgen bietet hierbei zudem den Vorteil, dass die erhöhten Auszahlungen in den Optionskommunen automatisch um die erhöhten Einzahlungen bereinigt werden.

²⁴⁵ Der direkte Vergleich mit dem Schätzmodell für die kreisangehörigen Gemeinden ist dennoch limitiert, da hier weniger Datenpunkte und eine Pooled OLS-Schätzung zur Anwendung kommen.

²⁴⁶ Dies ist auch aus inhaltlichen Gründen nicht zu beanstanden, da die Hauptlast der Kindertagesbetreuung bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt, wo der U6-Faktor statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden bestätigt.

ausgeschlossen werden. Selbst die Unterschiede in der Quote der 6-18-Jährigen, die die Schulträgeraufgaben repräsentiert, zeigt keine signifikanten Effekte auf die Gesamt-Zuschussbeträge.

Im Ergebnis zeigen beide Modelle eine signifikante Konstante, die den grundsätzlichen Bezug der Ausgleichsmesszahl der Landkreise zur Einwohnerzahl empirisch absichert. Weiterhin bestätigen beide Modelle den Sozialindex als relevanten Einflussfaktor auf die Zuschussbeträge. Die Nutzung des Sozialindex sollte daher zukünftig im Schlüsselzuweisungssystem der Landkreise in Erwägung gezogen werden.

Der statistische Faktor für die Kragenkreise ist negativ und schwach signifikant. Hieraus wird deutlich, dass die Kragenkreise Minderbelastungen gegenüber den übrigen Landkreisen aufweisen. Selbst, wenn dieser nicht als allgemeiner Absenkungsfaktor im HFAG eingebaut werden sollte (zum Hintergrund der systematischen Fehlstellung des HFAG mit Blick auf die Sonderstatusstädte siehe Abschnitt 3.2.1), dient der Regressionskoeffizient als Indiz für die Auswirkungen der Konstruktion der Sonderstatusstädte. Im Umfang beträgt der empirische Schätzfaktor rund 10 % der Konstante. Das bedeutet, dass die Kragenkreise im Durchschnitt strukturell rund 10 % geringere Zuschussbeträge aufweisen als die übrigen Landkreise.

Tabelle 17: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	Modell <u>mit</u> statistischem Faktor für Kragenkreise		Modell <u>ohne</u> statistischen Faktor für Kragenkreise	
	<i>Basismodell</i> Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i> Variante A mK (mit Kragenkreisen)	<i>Basismodell</i> Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i> Variante A oK (ohne Kragenkreise)
(Konstante)	84,447 (619,730)	465,763*** (75,658)	208,942 (613,059)	435,696*** (73,265)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-79,226** (36,144)		-88,501** (35,420)	
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,092 (6,674)		-0,916 (6,624)	-8,287** (3,833)
Quote der unter 6-Jährigen	219,127*** (52,349)		217,155*** (52,517)	
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen	-5,576 (21,935)		-14,892 (20,559)	
Quote der ab 65-Jährigen	10,363 (9,281)		15,409* (8,281)	
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,186*** (0,057)	-0,097*** (0,036)	-0,156*** (0,052)	
Sozialindex	101,988* (60,575)	112,561* (57,417)	74,728 (56,261)	121,940** (56,432)
Statistischer Faktor Kragenkreise	-31,640 (26,655)	-40,046* (20,707)		
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,350	0,186	0,345	0,107
F-Statistik	5,175	5,734	5,671	4,712
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63	63	63

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, gepoolte Schätzung 2020-2022.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Im Finalmodell A verbleiben die Einwohnerdichte, der Sozialindex und der Statistische Faktor für die Kragenkreise:

- Die Einwohnerdichte gibt einen negativen Regressionskoeffizienten aus. Das bedeutet, dass ein Landkreis mit einer niedrigeren Einwohnerdichte (bzw. einer dünneren Besiedlung) höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge aufweist als ein Kreis mit einer höheren Einwohnerdichte. Dementsprechend würde sich ein Faktor für die Dünnbesiedelung in der Teilschlüsselmasse der Landkreise ergeben.
- Der Sozialindex dient als Proxy für die Sozillasten der Landkreise. Dieser verzeichnet einen statistisch signifikanten Regressionskoeffizient. Somit weisen die Landkreise mit einem höheren Sozialindex (und damit beispielsweise einer höheren Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften) höhere Zuschussbeträge in Euro/EW auf.
- Der Statistische Faktor für die Kragenkreise wird von der Konstante abgezogen, um die beiden Veredlungsfaktoren korrekt zu berechnen.

Das Schätzmodell auf der Grundlage der Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit (statt Gesamtrechnung), das zur Robustheitsprüfung durchgeführt wurde, zeigt keinerlei signifikante Veredlungsfaktoren in der Säule der Landkreise (siehe Anhang, Tabelle 30). Demnach wäre also die Einwohnerzahl der einzige Bedarfsansatz und würde allein den Gesamtansatz bilden.

Tabelle 18: Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der Landkreise gemäß Finalmodell A (mit Kragenkreisen)

Koeffizient: Konstante	465,763
Koeffizient: Statistischer Faktor Kragenkreise	-40,046
Ausprägung Dummyvariable	0,33
Gewichteter statistischer Faktor für Kragenkreise	-13,215
(Um den statistischen Faktor für Kragenkreise) bereinigte Konstante	452,548
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Dünnbesiedelung	
Koeffizient: Einwohnerdichte	-0,097
Veredlungsfaktor:	2,1 %
Mittelwert Einwohnerdichte 2022	238,58
Wert des Ansatzes in Einwohner/qkm Gesamtfläche	5,11
Gutachternvorschlag für Sozillastenansatz	
Koeffizient: Sozialindex	112,561
Veredlungsfaktor: (Aufschlag auf die Ausprägung des Sozialindex)	0,25

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Wie bereits bei den Analysen für die kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich die konkreten Veredlungsfaktoren aus den empirischen Schätzergebnissen (Tabelle 18). Hierzu werden die statistisch signifikanten Regressionskoeffizienten durch die (um den statistischen Faktor für die Kragenkreise²⁴⁷) bereinigte Konstante geteilt:

- Für die Dünnbesiedelung ergibt sich im HFAG auf Basis der empirischen Analysen zunächst ein Veredlungsfaktor i. H. v. 2,1 %.²⁴⁸ Dies bedeutet, dass eine um 1 EW je km² geringere Einwohnerdichte den Zuschussbetrag der Landkreise durchschnittlich um 2,1 % erhöht. Dieser

²⁴⁷ Die Gutachterempfehlung enthält dagegen angesichts der systematischen Probleme der Einbindung der Sonderstatusstädte keine Empfehlung für einen konkreten Absenkungsfaktor.

²⁴⁸ Dieser Wert ist allerdings nicht direkt mit dem bisherigen Faktor für den Ländlichen Raum zu vergleichen, da sich die Veredelung der Dünnbesiedelung auf die Fläche der Landkreise insgesamt bezieht.

Zusammenhang kann in einen griffigeren Ansatz für die Veredelung „übersetzt“ werden: Zieht man den Mittelwert der Siedlungsdichte der Landkreise aus dem Jahr 2022 heran (238,58 EW/km² Gesamtfläche), ergibt sich aus den 2,1 % ein Anteil von 5,11 Einwohnern pro km² Gesamtfläche eines Landkreises. Im Ergebnis können folglich je angefangenem Quadratkilometer Gesamtfläche eines Landkreises 5,11 Einwohner auf die Ist-Einwohnerzahl eines Landkreises hinzugerechnet werden.

- Für den Soziallastenansatz ergibt sich ein Veredlungsfaktor von 0,25, welcher auf die Ausprägung des Sozialindex aufgeschlagen wird. Dies bedeutet praktisch, dass die Ausprägung des Sozialindex (in der Realität zwischen 1,0 und 1,7) mit dem Veredlungsfaktor von 25 % multipliziert und dieser Wert wiederum mit der Einwohnerzahl multipliziert wird. Effektiv liegt damit ein Sockel-Faktor von 25 % vor (Sozialindex = 1), der bis zu einem Faktor von 42,5 % reichen kann (Sozialindex = 1,7). Die effektive Spreizung liegt damit bei rund 17,5 Prozentpunkten.

Zusätzlich zum zuvor dokumentierten Modell wurden zwei weitere Varianten zur Validierung des Regressionsergebnisses und im Sinne einer allgemeinen Robustheitsprüfung durchgeführt. Die Modellalternative „Variante B“ sieht einen Tausch der Variable für die Einwohnerdichte vor, die durch den Siedlungsindex für die Landkreise (vgl. dazu auch Abschnitt 3.4.3) ersetzt wird (Tabelle 19). Die Robustheit und Güte des Finalmodells B sind ähnlich ausgeprägt bzw. fallen geringfügig schwächer aus als in Finalmodell A. Das Alternativmodell zeigt, dass auch der Regressionskoeffizient für den Siedlungsindex statistisch hoch signifikante Mehrbedarfe bei den Landkreisen hervorbringt. Demnach besteht die Möglichkeit, den statistisch ebenfalls hoch signifikanten Schätzparameter für die Dünnbesiedelung der Landkreise durch den Siedlungsindex zu ersetzen.

Tabelle 19: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge) – Finalmodell A (Einwohnerdichte) versus Finalmodell B (Siedlungsindex)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	<i>Finalmodell Variante A mit Einwohnerdichte</i>	<i>Finalmodell Variante B mit Siedlungsindex</i>
(Konstante)	465,763*** (75,658)	344,485*** (73,049)
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,097*** (0,036)	
Siedlungsindex (Landkreise)		135,769** (60,478)
Sozialindex	112,561* (57,417)	116,375* (58,677)
Statistischer Faktor Kragenkreise	-40,046* (20,707)	-28,478 (22,211)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,186	0,158
F-Statistik	5,734	4,877
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, gepoolte Schätzung 2020-2022.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 20: Herleitung der empirisch bestimmten Veredlungsfaktoren der Nebenansätze für die Teilschlüsselmasse der Landkreise gemäß Finalmodell B

Koeffizient: Konstante	(a)	344,485
Koeffizient: Statistischer Faktor Kragenkreise	(b)	-28,478
Ausprägung Dummyvariable	(c)	0,33
Gewichteter statistischer Faktor für Kragenkreise	(d)=(b)*(c)	-9,398
(Um den statistischen Faktor für Kragenkreise) bereinigte Konstante	(e)=(a)+(d)	335,087
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Dünnbesiedelung (Siedlungsindex)		
Koeffizient: Siedlungsindex	(f)	135,769
Veredlungsfaktor: (Aufschlag auf die Ausprägung des Siedlungsindex)	(g)=(f)/(e)	0,41
Gutachternvorschlag für Soziallastenansatz		
Koeffizient: Sozialindex	(h)	116,375
Veredlungsfaktor: (Aufschlag auf die Ausprägung des Sozialindex)	(i)=(h)/(e)	0,35

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Gemäß der aus dem Finalmodell B resultierenden Regressionskoeffizienten würden sich sämtliche Veredlungsfaktoren leicht verändern (Tabelle 20). So würde der Veredlungsfaktor für den Soziallastenansatz höher ausfallen (0,35 statt 0,25 in Finalmodell A). Der Siedlungsindex würde mit einem Veredlungsfaktor i. H. v. 0,41 versehen. Das heißt, dass die Ausprägung des Siedlungsindex (in der Realität zwischen 0,29 und 0,94) mit dem Veredlungsfaktor von 41 % multipliziert und dieser Wert wiederum mit der Einwohnerzahl multipliziert wird. Effektiv liegt damit ein Sockel-Faktor von 11,89 % vor (Siedlungsindex = 0,29), der bis zu einem Faktor von 38,54 % reichen kann (Siedlungsindex = 0,94). Die effektive Spreizung liegt damit bei rund 26,5 Prozentpunkten. Die Veränderung der Verteilungsparameter durch die angepasste Regressionsanalyse ist typisch für die Veränderungen des Zuschnitts der Einflussfaktoren. Hier ist zu betonen, dass die Ausprägungen nicht willkürlich aus diesen empirischen Ergebnissen ausgewählt werden können, sondern die Modelle jeweils in sich geschlossen sind. Da die Eingangsparameter unterschiedliche Messniveaus haben (Quoten, Indexwerte, statistische Faktoren), wird durch die empirische Schätzung die reale Gewichtung so hergestellt, dass die aus den Veredlungsfaktoren resultierenden Ausgleichsmesszahlen die fachlichen Hintergründe (Siedlungsstruktur, Soziallasten) angemessen zueinander gewichten.

Tabelle 21: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Gesamt-Zuschussbeträge) – Finalmodell B (Sozialindex) versus Finalmodell C (SGB II-Quote und effektive Mietenstufen)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	<i>Finalmodell Variante B mit Sozialindex</i>	<i>Finalmodell Variante C mit SGB II-Quote und Mietenstufen</i>
(Konstante)	344,485*** (73,049)	529,948*** (122,181)
Siedlungsindex	135,769** (60,478)	31,838 (112,714)
Sozialindex	116,375* (58,677)	
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften		29,947 (22,992)
Effektive Mietenstufen		-19,220 (11,827)
Statistischer Faktor Kragenkreise	-28,478 (22,211)	-27,494 (23,099)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,158	0,161
F-Statistik	4,877	3,979
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, gepoolte Schätzung 2020-2022.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Die zweite Modellalternative (Variante C) vertieft die Prüfung der Veredelung der Soziallasten im HFAG, wobei die Variable für den Sozialindex durch die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Anzahl der Bedarfsgemeinschaften geteilt durch die Einwohnerzahl) und die effektiven Mietenstufen (einwohnergewichtete Mietenstufen der Landkreise) ersetzt wird (Tabelle 21), um die Struktur des aktuellen HFAG abzubilden. Zwar steigt dadurch das korrigierte Bestimmtheitsmaß, die Gesamtsignifikanz des Regressionsmodells (F-Statistik) nimmt jedoch deutlich ab. Es stellt sich heraus, dass die Koeffizienten sowohl für die SGB II-Quote als auch die effektiven Mietenstufen nicht statistisch signifikant sind. Auch der Siedlungsindex wird wegen der Hereinnahme dieser beiden Variablen deutlich insignifikant. Eine Übersetzung der geschätzten Regressionskoeffizienten ist daher nicht möglich. Eine Weiterverwendung des Finalmodells C im HFAG wird daher gutachterlich nicht angeraten. Die SGB-II-Quote kann demnach die Unterschiede zwischen den Landkreisen nicht mehr in der gleichen Weise treffend beschreiben wie in der Vergangenheit. Stattdessen bietet die Nutzung des Sozialindex eine bessere empirische Aussage- und Differenzierungskraft.

Tabelle 22 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Veredelungsfaktoren. Für das Modell Finalmodell A ohne Kragenkreise kann der Sozialindex praktisch unverändert bestätigt werden (0,28 statt 0,25 im Finalmodell A mit einem Koeffizienten für die Kragenkreise). Darüber hinaus kann ein negativer Veredelungsfaktor in Höhe von -1,9 % herausgearbeitet werden, der Landkreise mit Einwohnerschumpfung adressiert. Da jedoch ähnlich wie für die kreisangehörigen Gemeinden auch für die Landkreise eher Einwohnerwachstum als Einwohnerschumpfung typisch ist (im Analysezeitraum zeigten nur sechs Landkreise einen leichten Bevölkerungsrückgang), kann der Faktor als unnötig eingeschätzt werden. Hinzu kommt der geringe Hebel der Veredelung. Bei einem Prozent Einwohnerrückgang in 10 Jahren, würden nur 1,9 % dieses Wertes, also 0,019 % des Bevölkerungsrückgangs wieder der Bevölkerung hinzugerechnet. Damit dürfte der Ansatz nur eine geringe einstellige Einwohnerzahl hinzurechnen können. Ein solcher Ansatz ist klar verzichtbar.

Tabelle 22: Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für Landkreise

Regressionsanalyse Landkreise (2020-2022, pooled)	Zuschussbeträge insgesamt		
	Variante A	Variante A (oK)	Variante B
	Modell mit Sozialindex und Kragenkreisen	Modell mit Sozialindex und ohne Kragenkreise	Modell mit Sozialindex und Siedlungsindex
Konstante	465,763	435,696	344,485
Dummy Kragenkreise	-40,046		-28,478
<i>Ausprägung Dummy</i>	0,33		0,33
Gewichteter statistischer Faktor für Kragenkreise	-13,215		-9,398
Konstante bereinigt (um Dummy Kragenkreise)	452,548		335,087
10-Jahres-Wachstumsrate		-8,287	
Veredlungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren		-1,90%	
Einwohnerdichte	-0,097		
Veredlungsfaktor Dünnbesiedlung	2,1%		
Mittelwert Einwohnerdichte 2022	238,58		
Wert des Flächenfaktors in EW/km ² Gesamtfläche	5,11		
Siedlungsindex			135,769
Veredlungsfaktor Siedlungsstruktur			0,41
Sozialindex	112,561	121,940	116,375
Veredlungsfaktor Soziallasten	0,25	0,28	0,35

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Aus diesem Grund werden aus gutachterlicher Sicht sowohl das Finalmodell A als auch das Finalmodell B empfohlen. Beide zugrundeliegenden Ansätze sind statistisch sehr gut abgesichert. Sowohl die Einwohnerdichte allein als auch der Siedlungsindex, welcher neben der Einwohnerdichte zusätzliche Merkmale umfasst (vgl. Abschnitt 3.4.3), erfassen die Lasten der dünn besiedelten Landkreise mit einer hohen statistischen Signifikanz und können daher jeweils in Veredlungsfaktoren für Ergänzungsansätze übersetzt werden. In beiden Fällen vereinigt zudem der Sozialindex die wichtigsten Indikatoren für die Belastungen der Landkreise auf der Grundlage der Aufgabewahrnehmung der Sozialen Leistungen. Das auf die SGB II-Bedarfsgemeinschaften abstellende Finalmodell C kann aufgrund der fehlenden statistischen Signifikanz nicht zur Verwendung im HFAG empfohlen werden.

Die unzureichende empirische Bestätigung des bestehenden Ansatzes für die SGB-II-Bedarfsgemeinschaften und Mietenstufen mag verwundern, da bereits oben der starke Zusammenhang des Sozialindex mit der SGB-II-Quote sowie die Ausstrahlungswirkung der SGB-II-Quote auf andere Teilbereiche der Sozialleistungen dargelegt wurden (Abschnitt 3.5). Gleichzeitig wurde bereits diskutiert, dass die SGB-II-Leistungen an sich die Vielfalt der kommunalen Sozialleistungen auf der Ebene der Landkreise nicht umfassend abbilden können. Aus der empirischen Annäherung kann bereits abgeleitet werden, dass der Sozialindex insbesondere die Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen sehr gut erklären kann. Ähnlich ist es auch zwischen den Landkreisen. Dagegen kann die SGB-II-Quote zwar ebenfalls Mehrbelastungen der kreisfreien Städte gegenüber den Landkreisen illustrieren, der Erklärungsgehalt innerhalb der geschlossenen Gruppe der Landkreise ist dagegen deutlich geringer.

Der Absenkungsfaktor für die Kragenkreise wurde in den dargestellten Modellvarianten für die Berechnung der Parameter in die Konstante eingerechnet, was einer Streichung der Sonderregelung

im Hauptansatz (§ 31 S. 2 HFAG) entspricht.²⁴⁹ Sollte die Absenkung erhalten bleiben, so würde sich der berechnete statistische Faktor in der Variante A in eine Absenkung des Hauptansatzes in den Kragenkreisen um 8,6 % übersetzen.²⁵⁰ Da die Absenkung sich jedoch dem derzeitigen Wortlaut zufolge nicht auf die Einwohnerzahl des Kragenkreises, sondern auf die Einwohnerzahl der Sonderstatusstädte bezieht, wäre diese Umrechnung - bei einem nicht unwesentlichen Präzisionsverlust gegenüber dem Schätzergebnis - noch vorzunehmen. Davon ausgehend, dass die Sonderstatusstädte im Durchschnitt 26,5 % der Einwohnerzahl ihrer Kragenkreise ausmachen,²⁵¹ entspricht die Absenkung um 8,6 % für den Kragenkreis einer Absenkung von 32,5 % für die Einwohnerzahl der Sonderstatusstädte.²⁵² Die Einwohnerzahlen der Sonderstatusstädte wären - bei Umsetzung der übrigen Gutachterempfehlungen und der daraus folgenden Neujustierung der Bedarfsgewichte - nur noch zu 67,5 % anzusetzen.

4.4 INTERPRETATION DER ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden

Die Gutachterempfehlung lautet, die inhaltlich hergeleitete und empirisch abgesicherte Variante C für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden umzusetzen, d. h.,

- eine strukturelle Veredelung des Bevölkerungsanteils im Alter unter 6 Jahren (U6-Faktor = 4,22),
- einem Zuschlag für Gemeinden mit Einwohnerzuwächsen (82,3 % der hinzugewonnenen Einwohnerzahl der vergangenen 10 Jahre) und
- eine stärkere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen (Mittelzentren und Oberzentren), die vor allem den Mittelzentren in weniger stark verdichteten Einzugsbereichen zugutekommen.
 - Sockel-Veredelung für Mittelzentren in Höhe von 8,5 % ihrer eigenen Einwohnerzahl
 - Verflechtungs-Veredelung in Höhe von 8,5 % der zusätzlich mitversorgten Einwohnerzahl im mittelzentralen Verflechtungsbereich
 - Zuschlag für Oberzentren in Höhe von 34 % ihrer Einwohnerzahl

Die Anwendung des Veredelfaktors für das Einwohnerwachstum sollte nur auf Gemeinden beschränkt werden, die tatsächlich ein Einwohnerwachstum aufweisen. Statt einer Veredelung der Eigenschaft als Sonderstatusstadt sollte auf eine Veredelung der Eigenschaft als Oberzentrum umgeschwenkt werden. Oberzentren definieren sich durch ihr Verhältnis zum umliegenden Raum und damit zu den sie umgebenden kreisangehörigen Gemeinden,²⁵³ und sind damit im Schlüsselzuweisungssystem richtig angesprochen. Sonderstatusstädte sind dagegen lediglich durch ihr Verhältnis zu einem einzelnen Kragenkreis definiert, wobei die Aufgabenteilung ihr Innenverhältnis berührt und nicht zu Lasten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden gehen sollte.

²⁴⁹ Für die Stabilität und Verlässlichkeit der Regression war es allerdings erforderlich, die Variable im Schätzmodell zu belassen, da nur so die aktuellen Verhältnisse zwischen den Landkreisen realistisch abzubilden.

²⁵⁰ Dies entspricht dem Quotienten aus dem Schätzer (-40,046) und der unbereinigten Konstante (465,763). Für die Variante B mit dem Siedlungsindex statt dem Flächenansatz würde sich die Reduzierung auf 8,3 % belaufen.

²⁵¹ Der Anteil liegt zwischen 21,1 % (Wetzlar) und 33,8 % (Gießen).

²⁵² Rechenweg über einen einfachen Dreisatz: $8,6 \% / 26,5 \% = 32,45 \%$. In der Variante B betrüge der Reduktionsfaktor $8,3 \% / 26,5 \% = 31,32 \%$.

²⁵³ Da der Landesentwicklungsplan keine oberzentralen Verflechtungsbereiche ausweist, kann dennoch nur die binär definierte Eigenschaft als Oberzentrum veredelt werden.

Teilschlüsselmasse für die Landkreise

Die Gutachterempfehlung lautet, die Varianten A oder B für die Teilschlüsselmasse der Landkreise umzusetzen. Folglich wird gutachterlich empfohlen,

- den Sozialindex als Bedarfsfaktor in das HFAG aufzunehmen (je nach Modellvariante 25 % oder 35 %),
- einen Bedarfsfaktor für die Berücksichtigung der Dünnbesiedelung bzw. der Siedlungsstruktur einzuführen, der sich nach der Fläche der Landkreise orientiert und je angefangenen km² Landkreisfläche 5,11 Einwohner hinzurechnet. Alternativ dazu kann auch ein sich am Siedlungsindex der Landkreise orientierender Ergänzungsansatz im HFAG eingeführt werden (Veredlungsfaktor auf den Siedlungsindex (Landkreise) in Höhe von 41 %).

Ein allgemeiner Minderungsfaktor für die Landkreise mit Sonderstatusstadt (Kragenkreise) wird dagegen nicht empfohlen. Ein Ansatz für Einwohnerrückgang (Demografieansatz) ist für die Landkreise ebenfalls verzichtbar.

5 ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE KREISFREIEN STÄDTE

Von den Ergebnissen für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise können Empfehlungen für die Parameter der kreisfreien Städte im Schlüsselzuweisungssystem auf indirektem Wege abgeleitet werden. Eine direkte Untersuchung ist jedoch nicht möglich, da in der Säule der kreisfreien Städte lediglich fünf Städte versammelt sind. Statistische Untersuchungen mit einer so kleinen Grundgesamtheit von $n=5$ können nicht allgemeine Zusammenhänge untersuchen, wie dies mit größeren Grundgesamtheiten möglich ist (siehe hierzu auch Abschnitt 3.3 zur Untersuchung des Metropolzuschlags für Frankfurt am Main).²⁵⁴

Die nachfolgenden Ausführungen gehen zunächst auf die fünf bestehenden kreisfreien Städte ein und erweitern die Betrachtung in einem weiteren Schritt auf die Stadt Hanau, deren Auskreisung bzw. die Folgen dieser Auskreisung auf die Parameter des HFAG zur Diskussion stehen.

5.1 BESTEHENDE KREISFREIE STÄDTE

Die Regressionen für Gemeindeaufgaben wurden grundsätzlich nur auf der Grundlage der Daten der kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt, die gemeinsam aus einer einheitlichen Schlüsselmasse finanziert werden. Gleichzeitig konnten Erkenntnisse gewonnen werden, die mit gewissen Modifikationen ebenfalls auf die kreisfreien Städte übertragbar sind.

Die kreisfreien Städte zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- Aus demografischer Sicht ist festzustellen, dass alle kreisfreien Städte in den vergangenen 10 Jahren Einwohnerzuwächse zu verzeichnen hatten. Diese lagen zwischen +2,3 % (Wiesbaden) und +10,9 % (Offenbach am Main). Daher kann der für die Gemeinden entwickelte Ansatz für Bevölkerungswachstum ansetzen. Ein Demografiefaktor für Einwohnerrückgang würde dagegen ins Leere greifen.
- Die Quote der Bevölkerung unter 6 Jahren liegt zwischen 5,8 % (Darmstadt) und 6,8 % (Offenbach am Main). Damit liegen die kreisfreien Städte sämtlich über dem landesweiten Mittelwert (5,8 %) sowie dem ungewichteten Mittelwert der kreisangehörigen Gemeinden (5,5 %). Allerdings können die Ausprägungen der kreisfreien Städte noch nicht als statistische Ausreißer interpretiert werden, sodass eine Übertragung der Argumentation zum U6-Faktor von den kreisangehörigen Gemeinden auf die kreisfreien Städte möglich ist.
- Alle kreisfreien Städte sind aus der Sicht der Landesplanung als Oberzentren eingeordnet. Daher sind weder mittelzentrale Funktionen (funktional untergeordnet) noch oberzentrale Funktionen (fehlende Differenzierungsmöglichkeit innerhalb der Gruppe) geeignet, um als bedarfsdifferenzierende Parameter im Schlüsselzuweisungssystem genutzt zu werden.
- Bezogen auf den Sozialindex ist zum einen festzustellen, dass die kreisfreien Städte sich von den Landkreisen abheben (siehe Abbildung 48). Zum anderen ist eine nicht unerhebliche Differenzierung zwischen den fünf Städten festzustellen. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Sozialindex auch in der Säule der kreisfreien Städte zu nutzen.

Eine Näherung besteht darin, die aus den Regressionsberechnungen (für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) gewonnenen Erkenntnisse auf die kreisfreien Städte zu übertragen. Da die kreisfreien Städte sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, wäre die ungefilterte Übertragung des U6-Faktors aber überhöht mit Blick auf die Zuschussbedarfe, die damit repräsentiert werden sollen. So beanspruchen etwa die Kindertageseinrichtungen (P365), die recht stark mit der U6-Quote korrespondieren, bei den kreisangehörigen Gemeinden fast 30% der Zuschussbeträge, während es bei

²⁵⁴ Die Analyse ist aus methodischer Sicht am besten für die kreisangehörigen Gemeinden möglich. Für die Landkreise ist die Gruppengröße von 21 bereits grenzwertig, sodass ein Pooled-Ansatz für die empirische Untersuchung genutzt wurde.

den kreisfreien Städten „nur“ 16% sind. Um in der Logik der Regressionsberechnung zu bleiben (kein Bezug zu Einzelaufgaben, sondern Gesamt-Zuschussbetrag) braucht es eine ebenso pauschale wie zielgenaue Lösung.

Dafür werden die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte rechnerisch in einen *gemeindlichen* Anteil und einen *kreislichen* Anteil zerlegt. Dafür wird auf der Ebene der statistischen Dreisteller eine Zuordnung vorgenommen, ob die Aufgabe eindeutig gemeindlich (z.B. Gemeindestraßen) oder kreislich (z.B. Sozialhilfe) ist. Für Fälle, in denen keine eindeutige Zuordnung möglich ist, wird einer Zerlegung nach Maßgabe des Aufteilungsverhältnisses vorgenommen, das sich rechnerisch für den kreisangehörigen Raum ergibt (z.B. für die allgemeine Verwaltung). Die Resultate für die statischen Dreisteller werden anschließend wieder zu einem Gesamtwert aggregiert.

Aus dieser Berechnung leitet sich für die kreisfreien Städte für die Jahre 2020-2022 ein durchschnittlicher Anteil von 55,5% für Gemeindeaufgaben ab.

Damit der U6-Faktor also näherungsweise eine angemessene Spreizung erzeugt, wird er mittels dieses Faktors auf das richtige Gewicht heruntergerechnet. Konkret wären das für den U6-Ansatz beispielsweise (je nach gewähltem Modell): $4,22 * 55,5 \% = 2,34$.

Eine Übertragung des Ansatzes für mittelzentrale Verflechtungsbereiche könnte theoretisch ebenfalls genutzt werden, der ebenfalls mit dem Gemeindeanteil von 55,5 % multipliziert werden müsste. Die Basisveredelung würde sich demnach auf $8,5 \% * 55,5 \% = 4,5 \%$ belaufen. Diese wäre für alle kreisfreien Städte gleich, sodass sie keine spreizenden Effekte hat und damit verzichtbar ist. Verflechtungsräume für mittelzentrale Funktionen sind aus der Landesplanung lediglich für Kassel (36 %) und Darmstadt (32 %) abzuleiten (siehe Abschnitt 3.4.1). Für die übrigen drei kreisfreien Städte (Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Wiesbaden) sind dagegen keine Verflechtungsbereiche definiert, da sich diese bereits mit anderen Mittelzentren überlagern und stattdessen die oberzentralen Funktionen dominieren. Insofern sind aus der Übertragung des Ansatzes für Mittelzentren auf die Säule der kreisfreien Städte keine größeren Verteilungseffekte zu erwarten - lediglich Kassel und Darmstadt würden etwas gefördert (mit Zuschlägen von rund 1,6 % bzw. 1,4 % zur eigenen Einwohnerzahl).

Für oberzentrale Aufgaben ist dagegen kein weiterer Ansatz vorzusehen. Alle fünf kreisfreien Städte sind gemäß den landesplanerischen Festlegungen bereits als Oberzentren klassifiziert. Daher erbringt der prozentuale Zuschlag für jede der fünf Städte keinerlei Differenzierungswirkung und ist daher verzichtbar.

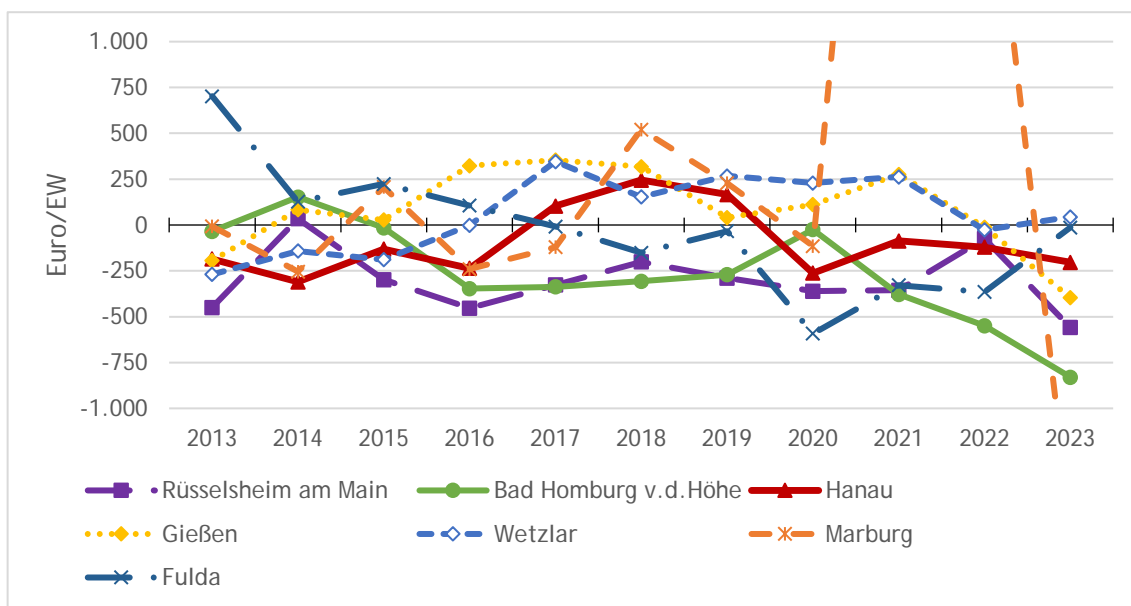
Der Ansatz für Einwohnerwachstum könnte nach dem analogen Modell übertragen werden. Der Veredlungsfaktor beträgt (da er lediglich für die gemeindlichen, nicht aber für die kreislichen Aufgaben empirisch bestätigt werden konnte) rund $82 \% * 55,5 \% = 45,5 \%$. Da alle fünf Städte in den vergangenen 10 Jahren Einwohnerzuwächse zu verzeichnen hatten, würde der Umfang der Bevölkerungszunahme mit 45,5 % multipliziert und der bestehenden Einwohnerzahl hinzugerechnet werden müssen.

Nach einem analogen Vorgehen kann der Sozialindex, der für die Landkreise empirisch geprüft worden ist (dort in der Variante B: 35 %), in der Säule der kreisfreien Städte genutzt werden. Gewichtet auf den Anteil der kreislichen Aufgaben im Portfolio der kreisfreien Städte (44,5 %) wäre der Sozialindex mit einem Zuschlag von 15,6 % je Indexpunkt zur Einwohnerzahl hinzuzurechnen (Variante C: $35 \% * 0,445 = 15,5575\%$).

5.2 AUSKREISUNG DER STADT HANAU

Zur Beurteilung der Effekte der Auskreisung der Stadt Hanau für die horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird zunächst kurz auf deren Finanzlage, insbesondere im Vergleich zu den anderen Sonderstatusstädten, eingegangen. Danach werden die zu erwartenden Auswirkungen auf die Bildung und die Verteilung innerhalb der Teilschlüsselmassen skizziert.

Abbildung 52: Finanzierungssaldo der Sonderstatusstädte 2013-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

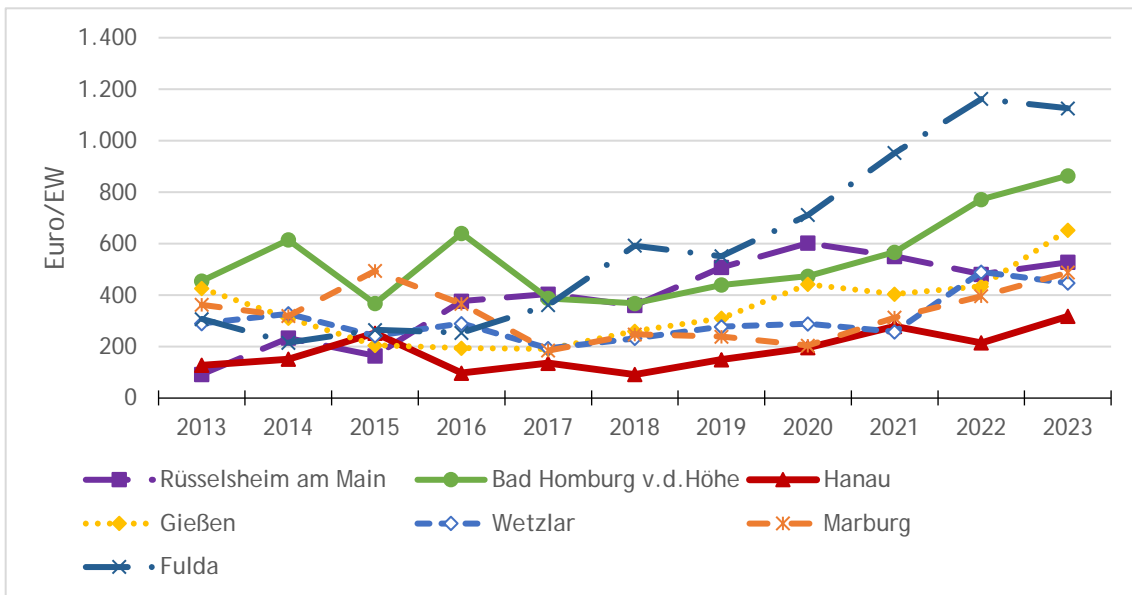
Mit Blick auf die Entwicklung des Finanzierungssaldos in der Stadt Hanau wird eine im Vergleich zu den anderen recht gleichmäßige und wenig erratische Entwicklung erkennbar (Abbildung 52, y-Achse der Grafik zur besseren Übersichtlichkeit auf den Bereich [-1.000 ... 1.000] eingegrenzt). Mit Ausnahme der Jahre 2017 bis 2019 fiel der Saldo Hanaus negativ aus, was einem Abbau von liquiden Mitteln bzw. einem zum Haushaltsausgleich erforderlichen Aufbau von Verschuldung gleichkommt. Im Mittel beläuft sich der Saldo in den Jahren 2016-2023 auf -49 Euro/EW und liegt damit unter dem Durchschnitt der Sonderstatusstädte insgesamt (+29 Euro/EW).²⁵⁵ Lediglich die Städte Bad Homburg v. d. Höhe und Rüsselsheim am Main (-381 Euro/EW bzw. -327 Euro/EW) verzeichnen im Durchschnitt des dargestellten Zeitraums noch höhere Negativbeträge. Dabei ist zu beachten, dass der Gesamtfinanzierungssaldo der Sonderstatusstädte durch die infolge des BioNTech-Effekts enorm positive Entwicklung des Saldos der Stadt Marburg in den Jahren 2021 und 2022 stark nach oben verzerrt wird (vgl. Abschnitt 2.1). Mit Blick auf die Entwicklung am aktuellen Rand befindet sich Hanau im Vergleich mit den anderen Städten und einem Wert i. H. v. -204 Euro/EW auf Rang 3 und zeigt dabei einen langsamere Negativentwicklung als die anderen Sonderstatusstädte (insbesondere Marburg, Bad Homburg v. d. Höhe, Rüsselsheim am Main und Gießen).

Hinsichtlich der Investitionen nimmt die Stadt Hanau im Vergleich zu den anderen Sonderstatusstädten über den gesamten Zeitraum eine unterdurchschnittliche Position ein (Abbildung 53). Im Vergleich der Pro-Kopf-Werte belegt die Stadt sogar im Großteil der untersuchten Jahre den letzten Rang und erreicht im Durchschnitt der Jahre 2016-2023 lediglich 185 Euro/EW und damit den mit Abstand niedrigsten Betrag (Durchschnitt SoSS 2016-2023: 397 Euro/EW). Dieses Bild bestätigt sich

²⁵⁵ Es wird auf den Durchschnitt der Jahre 2016-2023 verwiesen (und nicht auf den komplett dargestellten Zeitraum 2013-2023), da das HFAG im Jahr 2016 reformiert wurde.

insbesondere im Rahmen der letzten beiden Jahre, in denen die Investitionsvolumina Hanaus deutlich hinter der Gruppe der anderen Sonderstatusstädte zurückgeblieben sind.

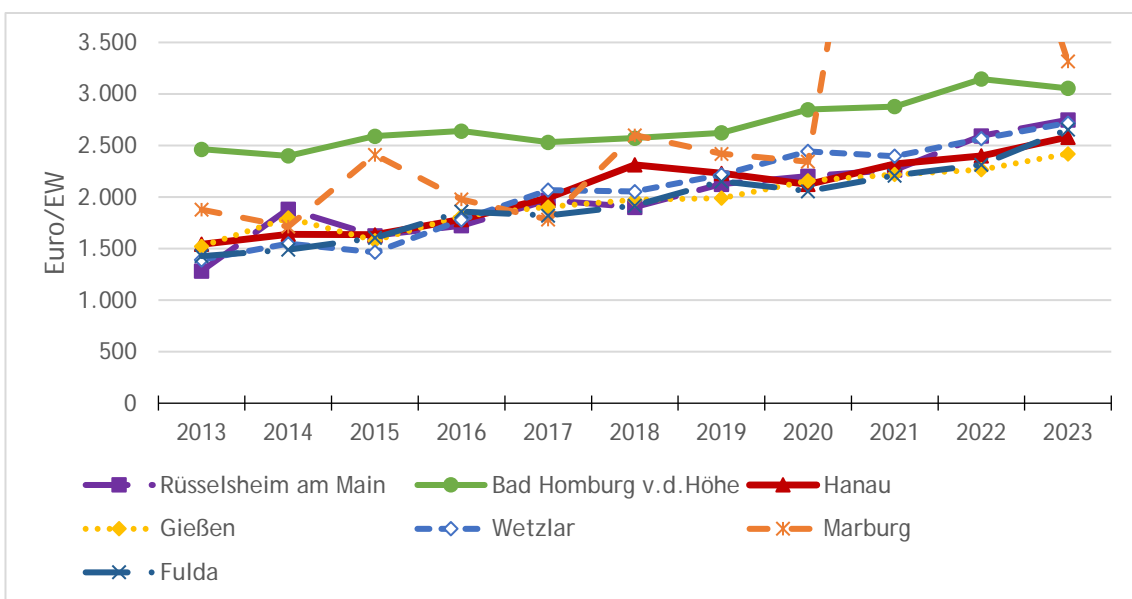
Abbildung 53: Investitionen der Sonderstatusstädte 2013-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Allgemeinen Deckungsmitteln: Hier belegt Hanau mit 2.218 Euro/EW ebenfalls eine unterdurchschnittliche Position (Durchschnitt SoSS: 2.433 Euro/EW, Abbildung 54, y-Achse der Grafik zur besseren Übersichtlichkeit auf den Bereich [0 ... 3.500] eingegrenzt). Dieser erste deskriptive Eindruck muss allerdings im Gesamtkontext relativiert werden, da der Mittelwert der Sonderstatusstädte einerseits durch die enorm hohen Steuereinnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 in Marburg (BioNTech-Effekt) und andererseits durch die im gesamten Zeitraum vorliegende Steuerstärke Bad Homburgs v. d. Höhe nach oben hin verzerrt werden.

Abbildung 54: Allgemeine Deckungsmittel der Sonderstatusstädte 2013-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass sich die Stadt Hanau in wichtigen Finanzkennzahlen nicht entscheidend von den anderen Sonderstatusstädten absetzt. Infolge ihrer Auskreisung sind verschiedene Effekte einerseits innerhalb der Säulen im System der Schlüsselzuweisungen (horizontaler Finanzausgleich) sowie andererseits im Rahmen der Teilschlüsselmassenbildung (Bindeglied zwischen vertikalem und horizontalem Finanzausgleich) zu erwarten. Im Rahmen der Bildung der Teilschlüsselmassen muss ein angemessener Anteil gemäß der geltenden Berechnungsweise von der Säule der kreisangehörigen Gemeinden in die Säule der kreisfreien Städte überführt werden. Dies wird im späteren Gutachtenteil für die vertikalen Regelungen des HFAG sowie die Teilschlüsselmassenbildung ausgeführt.

Bezugnehmend auf das Schlüsselzuweisungssystem und die hier diskutierten Parameter zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl treten in der Säule der kreisangehörigen Gemeinde geringe Effekte auf: Die Veredlungsfaktoren würden sich teils geringfügig verändern (der U6-Faktor würde niedriger ausfallen), im Falle der Veredelung der Oberzentren würde der Faktor sogar moderat absinken (vgl. Tabelle 15). Dies liegt darin begründet, dass die Stadt Hanau zwar nur einen Datenpunkt unter allen kreisangehörigen Gemeinden in Hessen darstellt und jeder Datenpunkt gleichgewichtet in der Regressionsanalyse verarbeitet wird. Die Stadt trägt jedoch in ihrer Funktion als Oberzentrum einen großen Teil der Veredelung der Oberzentren mit. Die allgemeine Güte und Robustheit der Regressionsmodelle bleibt jedoch auch nach dem Ausscheiden Hanaus aus der Datenbasis bestehen.

In der Teilschlüsselmasse der Landkreise sind keine Veränderungen an den Regressionskoeffizienten feststellbar. Dies liegt zunächst an der vergangenheitsorientierten Vorgehensweise bei den regressionsanalytischen Berechnungen: Diese basieren auf den Daten der drei Jahre 2020, 2021 und 2022, in denen Hanau noch eine Sonderstatusstadt war. Folglich sind bislang keine Daten für die konkrete Aufgabenerfüllung (beispielsweise mittels Zuschussbeträgen) der dann kreisfreien Stadt Hanau für ihre wahrgenommenen Kreisaufgaben ex ante vorhanden. Des Weiteren sind auch keine Daten über die Entwicklung der Aufgabenerfüllung im Main-Kinzig-Kreis vorhanden, der Teile seiner Aufgabenfelder an die neue kreisfreie Stadt Hanau abgeben wird.²⁵⁶ Eine auf Daten basierende Abschätzung der tatsächlichen Aufgabenlasten Hanaus und den Main-Kinzig-Kreises und darauf basierende empirische Betrachtungen sind erst mit Erscheinen der Jahresrechnungsstatistik 2026 (d. h., ab dem Jahr 2028) möglich.²⁵⁷

Bezugnehmend auf die Verteilung der Zuweisungen innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte ergeben sich ebenfalls keine Veränderungen. Dies ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass die Veredlungsfaktoren für die kreisfreien Städte anhand ihrer Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile aus den Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise abgeleitet worden sind. Eine spezifische regressionsstatistische Absicherung der Parameter auf der Basis der kreisfreien Städte selbst konnte aufgrund der zu geringen Anzahl an Datenpunkten nicht vorgenommen werden (vgl. Abschnitt 5.1). Lediglich im Rahmen der Überprüfung der Angemessenheit des Metropolzuschlags der Stadt Frankfurt am Main erfolgte eine qualitative Betrachtung. Diese qualitative Prüfung des Metropolzuschlags kann allerdings erst dann aktualisiert werden, wenn Hanau als kreisfreie Stadt offiziell in der Finanzstatistik erfasst wird und somit deren Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile konkret anhand von Ist-Daten berechnet werden können. Eine Aktualisierung der Berechnung des Metropolzuschlags für Frankfurt am Main im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten inklusive Hanaus ist somit erst ab dem Vorliegen der Jahresrechnungsstatistik 2026 möglich. Infolge der Auskreisung entfällt die bislang bestehende Veredelung der Stadt Hanau in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden als Sonderstatusstadt. Die kreisfreien Städte haben gemäß der aktualisierten Angemessenheitsprüfung ein um 80,6 % höheres Pro-Kopf-Defizit als die kreisangehörigen Gemeinden. Im Zuge der Auskreisung Hanaus ist daher vor allem die erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassen des HFAG zu diskutieren. Auf die Parameter der

²⁵⁶ Wichtig ist hierbei, dass Hanau bereits eine Sonderstatusstadt ist und somit zum Teil Kreisaufgaben wahrnimmt, wie beispielsweise die Schulträgeraufgaben oder Jugendämter.

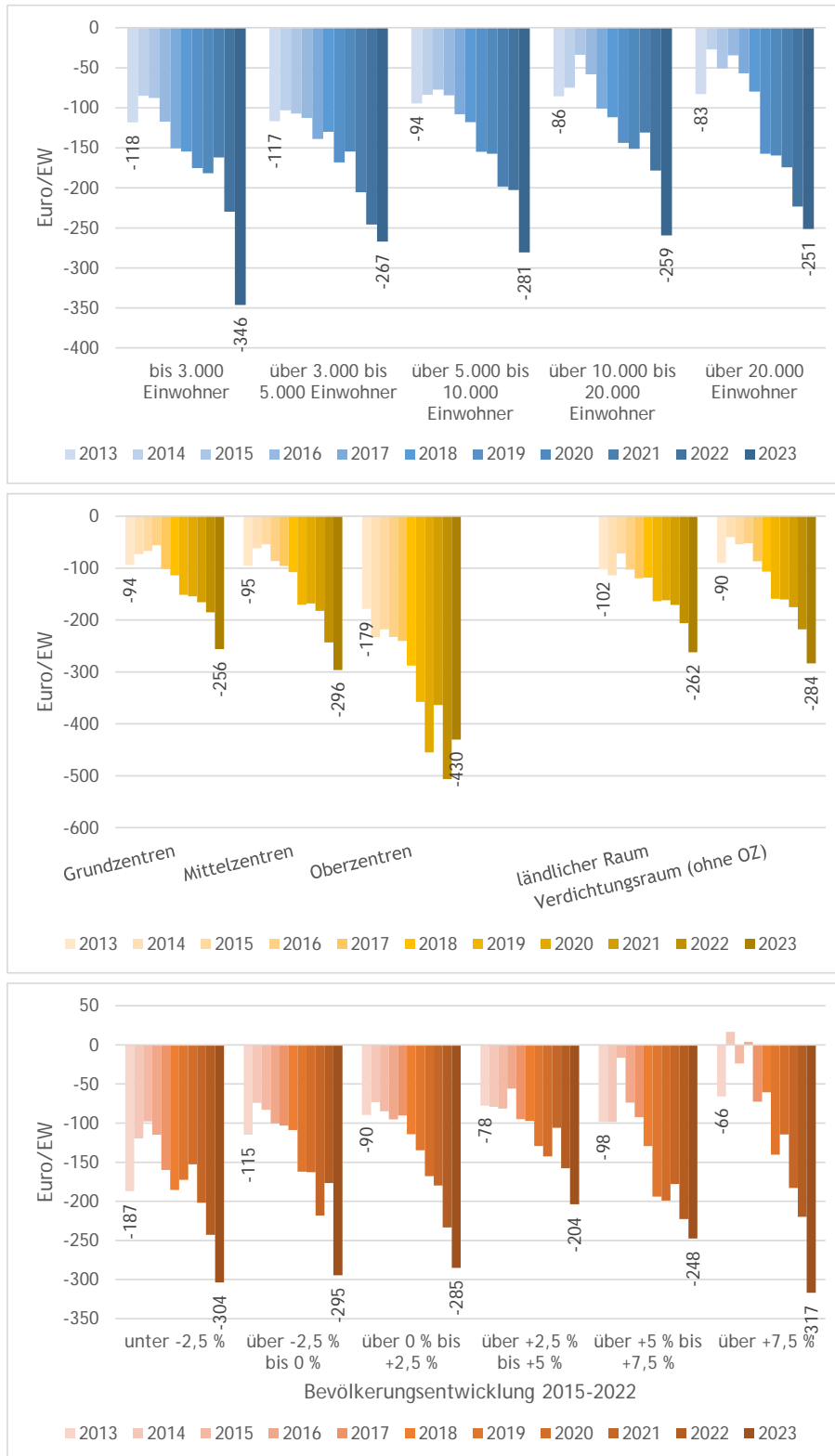
²⁵⁷ Eine Prognoserechnung würde kritische Annahmen über die Ausgabendynamik sowohl in der Stadt Hanau als auch im heutigen Kragenkreis erfordern. Damit würde man eben jene Parameter festsetzen müssen, die hier gesucht werden. Es besteht also eine Zirkelschlussproblematik, die nicht aufgelöst werden kann.

Ausgleichsmesszahl oder der Steuerkraftmesszahl hat die Auskreisung dagegen keine nennenswerten Effekte. Im Rahmen der zukünftigen Überprüfung des HFAG, die ab dem Vorliegen der Jahresrechnungsstatistik 2026 stattfinden kann, können auch weiterführende Effekte im Detail untersucht werden.

Zusammenfassend erfordert die Auskreisung der Stadt Hanau keine Sonderregelungen im HFAG. Insbesondere ist keine „Starthilfe“ in Form zusätzlicher finanzieller Mittel für die kreisfreien Städte erforderlich, da ihr Aufgabenkanon, der sich aus bestehenden Gemeinde- und Kreisaufgaben zusammensetzt, gleichbleibt. Hinzu kommt, dass Hanau bereits eine Sonderstatusstadt ist und demnach bereits Teile der Kreisaufgaben, wie etwa die Schulträgeraufgaben, wahrnimmt. Die Zentrale Orte-Funktion, die Hanau wahrnimmt, sind darüber hinaus bereits berücksichtigt und bilden sich nun in der Säule der kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum ab.

6 ANHANG

Abbildung 55: Saldo der Investitionstätigkeit nach strukturellen Merkmalen im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 23: Durchschnittliche Salden der Investitionsrechnung nach kommunalen Typen und Strukturmerkmalen

Kategorie	Mittelwert 2020-2022	Mittelwert 2016-2023
Euro/EW		
Kommunaltypen		
Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	-357	-303
Kreisangehörige Gemeinden	-176	-150
Sonderstatusstädte	-389	-340
Landkreise	-121	-108
Kreisfreie Städte	-460	-371
Landeswohlfahrtsverband	-4	-2
Kreisangehörige Gemeinden ohne SoSS		
bis 3.000 Einwohner	-191	-190
über 3.000 bis 5.000 Einwohner	-202	-178
über 5.000 bis 10.000 Einwohner	-186	-163
über 10.000 bis 20.000 Einwohner	-154	-142
über 20.000 Einwohner	-186	-142
Zentrale Orte-Status / Ländlicher Raum und Verdichtungsraum		
Grundzentren	-168	-148
Mittelzentren	-198	-169
Oberzentren	-442	-359
ländlicher Raum	-180	-163
Verdichtungsraum (ohne OZ)	-185	-155
Bevölkerungsentwicklung 2015-2022		
unter -2,5 %	-199	-192
über -2,5 % bis 0 %	-186	-166
über 0 % bis +2,5 %	-194	-163
über +2,5 % bis +5 %	-135	-123
über +5 % bis +7,5 %	-200	-167
über +7,5 %	-173	-138

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 24: Altersstrukturkostenprofile nach statistischen Produkten für die Kommunen in Hessen

PG	Bezeichnung	Unter 6 Jahre	6 bis unter 18	18 bis unter 30	30 bis unter 50	50 bis unter 65	65 bis unter 75	75 Jahre und älter
111	Verwaltungssteuerung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
121	Statistik und Wahlen	0,16	0,40	0,47	0,97	1,00	0,64	0,23
122	Ordnungsangelegenheiten	0,16	0,40	0,47	0,97	1,00	0,64	0,23
126	Brandschutz	0,16	0,40	0,47	0,97	1,00	0,64	0,23
127	Rettungsdienst	0,16	0,40	0,47	0,97	1,00	0,64	0,23
128	Zivil- und Katastrophenschutz	0,16	0,40	0,47	0,97	1,00	0,64	0,23
211	Grundschulen	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
212	Hauptschulen	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
214	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
215	Regionale Schulen	0,00	1,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
216	Sekundarschulen	0,00	1,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
217	Gymnasien, Abendgymnasien	0,00	1,00	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
218	Gesamtschulen	0,00	1,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
219	Primusschulen	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
221	Förderschulen	0,00	1,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
231	Berufliche Schulen	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
241	Schülerbeförderung	0,00	1,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00

242	Fördermaßnahmen für Schüler (ohne Schülerwohnheime als Einrichtungen der Jugendhilfe)	0,00	1,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
243	Sonstige schulische Aufgaben	0,00	1,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
263	Musikschulen	0,00	1,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	1,00	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
365	Tageseinrichtungen für Kinder	1,00	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
271	Volkshochschulen	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00
272	Büchereien, Bibliotheken	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00
273	Sonstige Volksbildung	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00
251	Wissenschaft und Forschung	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
253	Zoologische und Botanische Gärten, Aquarien	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
261	Theater	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
301	Sozialverwaltung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
302	Sozialverwaltung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
303	Sozialverwaltung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	0,88	0,23	0,57	1,00	0,91	0,77	0,94
312	Grundsicherung SGB II	0,34	0,54	0,54	1,00	0,83	0,01	0,00
313	Hilfen für Asylbewerber	1,00	0,58	0,43	0,48	0,36	0,27	0,77
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	1,00	0,58	0,43	0,48	0,36	0,27	0,77
315	Soziale Einrichtungen	0,88	0,23	0,57	1,00	0,91	0,77	0,94
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
322	Leistungen f. Schwerbehinderte (SGB IX)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
323	Leistungen n. soz. Entschäd.recht einschl. KOF	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
324	Sonstige Leistungen der Kriegsopferfürsorge	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
325	Leistungen n. BergmVersG	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
332	Hilfe zum Lebensunterhalt	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
333	Grundsich. im Alter und bei Erwerbsmind.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00
334	Hilfen zur Gesundheit	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
335	Eingliederungshilfe für beh. Menschen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
336	Hilfe zur Pflege	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00
337	Hilfe zur Überwindung soz. Schwierigk.	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
338	Hilfe in anderen Lebenslagen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
341	Unterhaltsvorschussleistungen	1,00	1,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
343	Betreuungsleistungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Aussiedler	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
345	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
362	Jugendarbeit	0,33	1,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,33	1,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
366	Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit	0,33	1,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,33	1,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
368	Leistungen n. BEEG	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
371	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
372	Soziale Einrichtungen für pflegebed. ältere Menschen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
373	Soziale Einrichtungen für Menschen mit Behinderung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
374	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
375	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
376	Andere soziale Einrichtungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
411	Krankenhäuser	0,15	0,15	0,27	0,54	0,86	1,00	0,53
412	Gesundheitseinrichtungen	0,00	0,00	0,05	0,44	1,00	0,06	0,08
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,00	0,00	0,05	0,44	1,00	0,06	0,08
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00	0,05	0,44	1,00	0,06	0,08
421	Förderung des Sports	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
424	Sportstätten und Bäder (ohne Sporteinrichtungen der Schulen und der Einrichtungen, die Teile eines Kurbetriebes sind)	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50

523	Denkmalschutz und -pflege	0,23	0,35	0,55	1,00	0,96	0,76	0,30
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau (soweit keinem anderen Produkt zugeordnet)	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
554	Naturschutz und Landschaftspflege	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
561	Umweltschutzmaßnahmen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
562	Immissionsschutz	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
521	Bau- und Grundstücksordnung	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
522	Wohnungsbauförderung	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
536	Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
537	Abfallwirtschaft	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
538	Abwasserbeseitigung	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,20
555	Land- und Forstwirtschaft	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00
531	Elektrizitätsversorgung	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,20
532	Gasversorgung	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,20
533	Wasserversorgung	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,20
534	Fernwärmeversorgung	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,20
535	Kombinierte Versorgung	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,20	0,20
541	Gemeindestraßen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
542	Kreisstraßen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
543	Landesstraßen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
544	Bundesstraßen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
545	Straßenreinigung, Winterdienst	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
546	Parkeinrichtungen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
547	Personen- und Güterverkehr	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
548	Häfen	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
549	Straßenrechtsangelegenheiten, Straßenaufsichtsbehörde	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,20
571	Wirtschaftsförderung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
575	Tourismus	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
611a	Einkommensteuer	0,00	0,00	0,14	0,67	1,00	0,33	0,06
611b	Gewerbesteuer	0,00	0,00	0,13	1,00	0,90	0,00	0,00
611c	Sonstige Steuern und Zuweisungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (soweit nicht einem anderen Produkt direkt zugeordnet)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 56: Infokasten empirische Untersuchung der Sonderstatusstädte

Die Untersuchung der finanziellen Ströme der Sonderstatusstädte (SoSS) und deren Abgrenzung von denjenigen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden ist nicht trivial. Eigentlich handelt es sich jeweils um Finanzbeziehungen zwischen der einzelnen SoSS und dem dazugehörigen Kragenkreis. In der Logik der Schlüsselmassen im HFAG sind jedoch sowohl die Veredlungsfaktoren für die SoSS in der Säule der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen als auch die Ermäßigungssätze bei der Kreisumlage zu betrachten, die jeweils die Verhältnisse innerhalb dieser Säulen (und nicht säulenübergreifend) regeln.

Die 195. Vergleichende Prüfung der ÜPKK (Kommunalbericht 2017) nahm sich der Problematik der Zahlungsströme zwischen den SoSS und ihren Kragenkreisen an.²⁵⁸ Vorausgegangen war die 194. Überörtliche Prüfung (ebenfalls im Kommunalbericht 2017), die Untersuchungen zu Konsolidierungspotenzialen der SoSS enthielt, aber keine Betrachtung der hier relevanten Finanzströme.²⁵⁹ In der 195. Prüfung wird der Ermäßigungssatz bei der Kreisumlage untersucht, nicht jedoch der Veredlungsfaktor in der Säule der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen. Die 233. Vergleichende Prüfung aus dem Jahr 2022 enthält wiederum Analysen zu

²⁵⁸ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 134-148.

²⁵⁹ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 90.

Ergebnisverbesserungspotenzialen, zur Haushaltslage und Verschuldung, jedoch keine neuerliche Auseinandersetzung mit den Finanzströmen zwischen den SoSS und den Kragenkreisen.²⁶⁰

Bei der 195. Vergleichenden Prüfung fallen folgende Punkte auf, die eine Fortschreibung der Ergebnisse aus den genannten Prüfungsprozessen im Rahmen des aktuellen Gutachtenprozesses praktisch unmöglich machen:

- Es wurden die gesetzlich an die SoSS und kfS übertragenen originären Kreisaufgaben untersucht, nicht jedoch die auf der Grundlage der einzelnen Vereinbarungen zwischen den SoSS und ihren jeweiligen Kragenkreisen übertragenen Aufgaben.²⁶¹ Eine solche Liste liegt dem aktuellen Gutachterteam nicht vor und konnte auch nicht recherchiert werden.
- Der Prüfbericht dokumentiert eindrucksvoll die Uneinigkeit zwischen den damaligen Gutachtern und den kommunalen Spitzenverbänden, die ihrerseits auch keine homogene Position zu einzelnen Aspekten bezogen haben. Dies drückt sich nicht zuletzt in der separat hervorgehobenen abweichenden Einschätzung des Hessischen Städtetages aus.²⁶² So gab es beispielsweise unterschiedliche Ansichten darüber, welcher empirische Stützzeitraum der Untersuchung zu Grunde liegen sollte (gleichzeitig wurden unterschiedliche Zeitpunkte und Zeiträume, zum Teil abweichend nach Aufgabenkategorie als angemessen angesehen). Bei der Schlüsselungsmethode der Soziallasten hatten insbesondere der Hessische Städtetag (Einwohnerbezug) und der Hessische Landkreistag (KdU-Bezug) unterschiedliche Positionen. Letztere Differenz übertrug sich auch auf die Definition der Eckwerte für die Angemessenheitsbewertung der Ist-Ausgaben. Der Städtetag zog das gesamte Überprüfungsverfahren in Zweifel: *„Dies könnte im Extremfall dazu führen, dass die Kreisumlage für eine Sonderstatusstadt zu 100 Prozent entfällt und somit der Kragenkreis seine Aufgabenerfüllung gegenüber der Sonderstatusstadt allein über Kreisschlüsselzuweisungen und die Kreisumlage der übrigen kreisangehörigen Gemeinden zu tragen hat.“*²⁶³
- Die Analyse der Gutachter stützt sich auf Teilergebnisrechnungen der Haushalte der SoSS und offenkundig nicht auf die amtliche Statistik. Im Prüfbericht verweisen die damaligen Gutachter auf die heterogene Datenstruktur, die Vereinheitlichungen erforderlich machte.²⁶⁴ Diese heterogene Datenlandschaft macht eine Analyse auf der Grundlage der amtlichen Statistik, die für eine wiederkehrende Evaluation erforderlich wäre, kaum möglich. Näheres zur Deckungsgleichheit mit der amtlichen Statistik siehe unten.
- Bei der Schlüsselung der Aufgaben der Kragenkreise konnte keine allgemeine aufgabenscharfe Differenzierung vorgenommen werden. Stattdessen wurden überwiegend Einwohnerschlüssel verwendet. Dies ist jedoch nur ein Hilfskonstrukt und nicht mit einer echten Analyse der Aufgabenverteilung zu verwechseln. Eine echte Schlüsselung erfolgte lediglich bei der LWV- und Krankenhausumlage sowie für das SGB II (KdU).²⁶⁵
- Darüber hinaus bestand Uneinigkeit bezüglich eines angemessenen Prüfzeitraums.²⁶⁶
- Die Berechnung des konkreten Ermäßigungssatzes erbringt ein Ergebnis von 34,8 %. Je nach Parametern sind jedoch deutliche Schwankungen des Ergebnisses zwischen 31,8% und 40,2% zu beobachten gewesen. Dies zeigt, dass das Ergebnis keinesfalls so fest steht wie es vielleicht zu erwarten ist.²⁶⁷

²⁶⁰ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2023, 46–89.

²⁶¹ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 137–140.

²⁶² Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 140.

²⁶³ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 144.

²⁶⁴ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 136.

²⁶⁵ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 141–142.

²⁶⁶ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 141.

²⁶⁷ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 144–146.

In der Zusammenfassung wird das Dilemma der Finanzströme der SoSS und ihrer Kragenkreise mit Blick auf die Schlüsselzuweisungen im HFAG deutlich:

"In Summe ergäben sich bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert jährliche Mehreinnahmen von 28,3 Millionen Euro. Diese Mehreinnahmen würden zu einer Entlastung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden und zu Mehrausgaben bei den Sonderstatusstädten führen."²⁶⁸

Die Entlastung der übrigen kaG kann und soll allerdings nicht Sinn und Zweck einer gesonderten Behandlung der SoSS im HFAG sein.

Damit liefern die Ergebnisse der 195. Vergleichenden Prüfung nicht die Vorlage zu einer erneuten Bestimmung des „Eintaktverhältnisses“ im Sinne der erforderlichen Regelungen im HFAG (Veredlungsfaktor SoSS bei Gemeinde-Schlüsselzuweisungen, Ermäßigung bei Kreisumlage).

Zwischen der Aufgabendifferenzierung, die bei der 195. Vergleichenden Prüfung zur Anwendung kam und der produktorientierten Differenzierung der amtlichen Finanzstatistik gibt es nachfolgend dargestellte Deckungsbereiche. Insbesondere die Sonderstatusaufgaben lassen sich nicht trennscharf von der Aufgabenerfüllung in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden differenzieren. Bei den Landkreisen ist dagegen eine Bewertung der Kragenkreise gegenüber den übrigen Landkreisen auf Grundlage der amtlichen Statistik möglich.

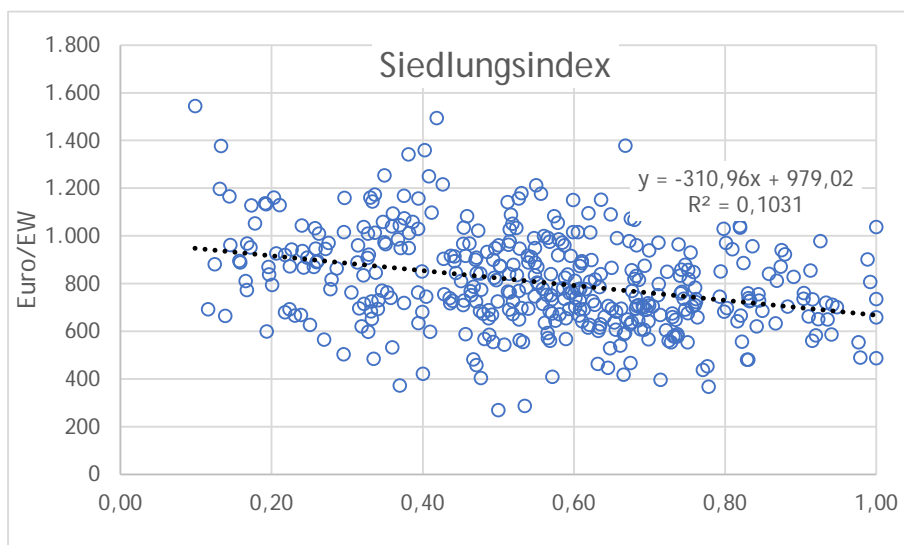
	<u>Produkt</u>
Landkreisaufgaben	
LWV- und Krankenhausumlage	eigene Konten
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	P312
Soziale Sicherung SGB XII	P311 / P314
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	P412
Kreisstraßen	P542
Asyl	P313
Feuerwehr und Leitstelle	P126
Sonderstatusaufgaben	
Öffentliche Jugendhilfe	P363
ÖPNV	P547
Ausländerwesen	n.n.
Volkshochschule	P271
Untere Naturschutzbehörde	P555
Denkmalschutz	P523
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	n.n.
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	n.n.
Bauaufsicht	P511 / P521

Legende

trennscharf nachvollziehbar
mit Unschärfen nachvollziehbar
nicht nachvollziehbar

²⁶⁸ Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften 2017, S. 146.

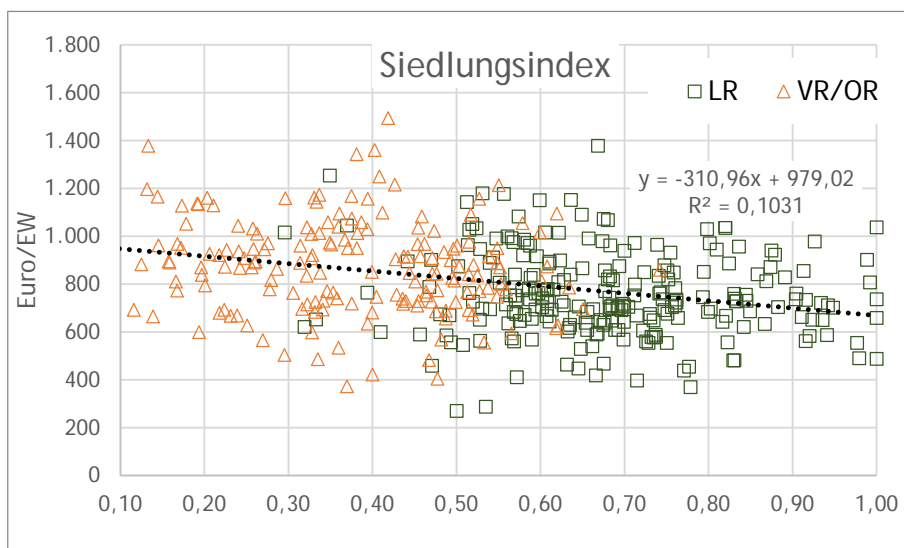
Abbildung 57: Streudiagramm: Zusammenhang zwischen Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden, Gesamtrechnung



Mittelwerte der Jahre 2020-2022, Zuschussbeträge >1.600 Euro/EW werden als statistische Ausreißer aus der Analyse ausgeschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

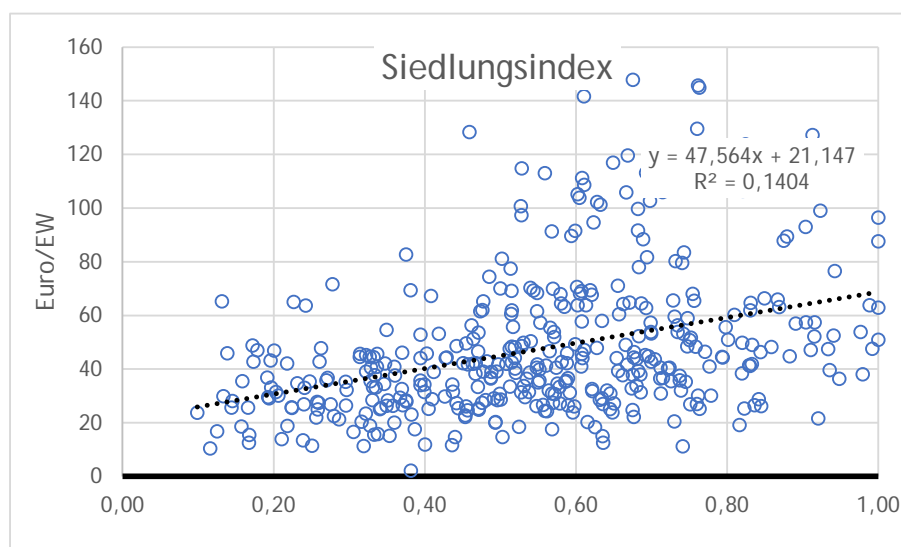
Abbildung 58: Zuschussbeträge (Verwaltungstätigkeit) je EW nach Raumtypen und Siedlungsindex (Gemeinden)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Abbildung 59: Streudiagramm, Siedlungsindex (Gemeinden) und Zuschussbeträge im PB 126 (Brandschutz)



Mittelwerte der Jahre 2020-2022, Zuschussbeträge >150 Euro/EW werden als statistische Ausreißer aus der Analyse ausgeschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 25: Einfluss des Siedlungsindex auf die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden nach einzelnen Aufgabenbereichen

P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²	P	Beschreibung	Konstante	Schätzer	R ²
P1	Zentrale Verwaltung	359,77	33,81	0,003	P111	Verwaltungssteuerung und -service	285,48	10,02	0,000
P2	Schule und Kultur	59,78	-71,16	0,074	P121	Statistik und Wahlen	2,65	-0,28	0,001
P3	Soziales und Jugend	414,30	-271,63	0,229	P122	Ordnungsangelegenheiten	43,97	-21,81	0,062
P4	Gesundheit und Sport	50,83	-33,07	0,027	P126	Brandschutz	25,30	48,34	0,076
P5	Gestaltung Umwelt	209,56	-134,86	0,030	P127	Rettungsdienst	1,07	-1,42	0,008
P6	Zentrale Finanzleistungen	-1.165,53	478,29	0,077	P128	Katastrophenschutz	1,30	-1,04	0,009
PB1	Innere Verwaltung	285,48	10,02	0,000	P211	Grundschulen	9,94	-13,77	0,033
PB2	Sicherheit und Ordnung	74,29	23,79	0,013	P212	Hauptschulen	0,00	0,00	0,001
PB3	Schulträgeraufgaben	23,60	-32,31	0,029	P213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0,20	-0,23	0,003
PB4	Kultur und Wissenschaft	36,18	-38,85	0,149	P214	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	0,00	0,00	--
PB5	Soziale Leistungen	33,21	-41,76	0,069	P215	Realschulen	0,41	-0,54	0,005
PB6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	381,09	-229,87	0,214	P216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0,19	-0,24	0,003
PB7	Gesundheitsdienste	3,06	-4,22	0,001	P217	Gymnasien, Kollegs	1,32	-1,72	0,010
PB8	Sportförderung	47,77	-28,85	0,035	P218	Gesamtschulen	6,19	-8,74	0,014
PB9	Räuml. Planung				P221	Sonderschulen	0,95	-1,32	0,016
PB10	Entwicklung, Geoinformat.	28,50	-20,09	0,012	P231	Berufliche Schulen	1,27	-1,59	0,007
PB10	Bauen und Wohnen	30,66	-15,00	0,003	P241	Schülerbeförderung	0,92	-1,24	0,021
PB11	Ver- und Entsorgung	-37,93	-52,67	0,020	P242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,69	-0,93	0,007
PB12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	119,87	-43,55	0,030	P243	Sonstige schulische Aufgaben	1,52	-1,99	0,011
PB13	Natur- und Landschaftspflege	36,61	-35,05	0,039	P251	Wissenschaft und Forschung	0,06	-0,05	0,000
PB14	Umweltschutz	3,90	-4,94	0,071	P252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	4,16	-3,88	0,025
PB15	Wirtschaft und Tourismus	27,95	36,44	0,012	P253	Zoologische und Botanische Gärten	0,22	-0,45	0,005
PB16	Allgemeine Finanzwirtschaft	-1.165,53	478,29	0,077	P261	Theater	3,45	-4,32	0,016
P11	Innere Verwaltung	285,48	10,02	0,000	P262	Musikpflege	0,78	-0,77	0,014
P12	Sicherheit und Ordnung	74,29	23,79	0,013	P263	Musikschule	1,91	-2,39	0,047
P21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	18,25	-25,24	0,030	P271	Volkshochschulen	1,16	-1,52	0,033
P22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	0,95	-1,32	0,016	P272	Büchereien	10,19	-12,41	0,207
P23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	1,27	-1,59	0,007	P273	Sonstige Volksbildung	0,54	-0,73	0,017
P24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonst.	3,12	-4,16	0,019	P281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	13,50	-12,49	0,069
P25	Wissenschaft, Museen, Zoolog. u. botan. Gärten	4,43	-4,37	0,030					

P26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	6,14	-7,48	0,035	P291	Förderung v. Kirchengem. u. so. Religionsgemeinschaften	0,23	0,15	0,000
P27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.	11,88	-14,66	0,205	P301	Allgemeine Sozialverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,00	--
P28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	13,50	-12,49	0,069	P311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII)	0,11	-0,14	0,002
P29	Förderung v. Kirchengem. u. so. Religionsgemeinschaft.	0,23	0,15	0,000	P312	Grundsicherung nach dem SGB II	0,00	0,00	--
P30	Soziales (nicht aufteilbar)	0,00	0,00	---	P313	Hilfen für Asylbewerber	1,54	-2,11	0,011
P31	Soziale Hilfen	23,92	-30,84	0,045	P314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	0,28	-0,37	0,009
P32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsg.	0,00	0,00	---	P315	Soziale Einrichtungen (ohne Jugendhilfe)	21,99	-28,23	0,039
P33	Förderung der Wohlfahrtspflege	1,35	-1,79	0,033	P321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,00	0,00	--
P34	Unterhaltsvorschussleistungen u.a.	0,76	-0,94	0,007	P331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	1,35	-1,79	0,033
P35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	7,19	-8,18	0,019	P341	Unterhaltsvorschussleistungen	0,76	-0,94	0,007
P36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	381,09	-229,87	0,214	P343	Betreuungsleistungen	0,00	0,00	--
P41	Gesundheitsdienste	3,06	-4,22	0,001	P344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	0,00	--
P42	Sportförderung	47,77	-28,85	0,035	P345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG	0,00	0,00	--
P51	Räumliche Planung und Entwicklung	28,50	-20,09	0,012	P351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	7,19	-8,18	0,019
P52	Bauen und Wohnen	30,66	-15,00	0,003	P361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	2,88	-2,53	0,002
P53	Ver- und Entsorgung	-37,93	-52,67	0,020	P362	Jugendarbeit	12,25	-11,69	0,126
P54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	119,87	-43,55	0,030	P363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	14,90	-18,43	0,016
P55	Natur- und Landschaftspflege	36,61	-35,05	0,039	P365	Tageseinrichtungen für Kinder	332,81	-179,97	0,184
P56	Umweltschutz	3,90	-4,94	0,071	P366	Einrichtungen der Jugendarbeit	12,77	-11,88	0,069
P57	Wirtschaft und Tourismus	27,95	36,44	0,012	P367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend und Familienhilfe	5,47	-5,37	0,018
					P411	Krankenhäuser	1,34	-1,66	0,002
					P412	Gesundheitseinrichtungen	-0,12	0,65	0,001
					P414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,12	-0,22	0,002
					P418	Kur- und Badeeinrichtungen	1,72	-2,99	0,001
					P421	Förderung des Sports	7,08	-4,64	0,009
					P424	Sportstätten und Bäder	40,69	-24,22	0,027
					P510	Bauverwaltung (fiktives Produkt)	0,00	0,00	--
					P511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	28,50	-20,09	0,012
					P521	Bau- und Grundstücksordnung	22,80	-6,09	0,001
					P522	Wohnbauförderung	7,45	-9,32	0,003
					P523	Denkmalschutz und -pflege	0,41	0,41	0,001
					P531	Elektrizitätsversorgung	-20,36	-7,12	0,026
					P532	Gasversorgung	-4,15	4,33	0,134
					P533	Wasserversorgung	-1,63	-11,20	0,007
					P534	Fernwärmeversorgung	0,23	-0,31	0,001
					P535	Kombinierte Versorgung	-7,48	11,05	0,014
					P536	Versorgung mit technischer luT-Infrastruktur	0,25	-1,67	0,001
					P537	Abfallwirtschaft	-3,38	1,21	0,001
					P538	Abwasserbeseitigung	-1,40	-48,96	0,028
					P541	Gemeindestraßen	99,73	-28,30	0,015
					P542	Kreisstraßen	0,23	-0,70	0,003
					P543	Landesstraßen	0,34	-0,14	0,000
					P544	Bundesstraßen	0,35	-0,47	0,009
					P545	Straßenreinigung	3,62	2,28	0,002
					P546	Parkeinrichtungen	-0,28	0,80	0,001
					P547	ÖPNV	15,84	-17,00	0,102
					P548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	0,04	-0,03	0,000
					P549	Straßenbeleuchtung (fiktives Produkt)	0,00	0,00	-
					P551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	26,14	-27,35	0,068
					P552	Off. Gewässer/ Wasserbauliche Anlagen	6,48	0,23	0,000

	P553	Friedhofs- und Bestattungswesen	-1,74	2,00	0,002
	P554	Naturschutz und Landschaftspflege	3,43	-2,75	0,011
	P555	Land- und Forstwirtschaft	2,30	-7,18	0,005
	P561	Umweltschutzmaßnahmen	3,90	-4,94	0,071
	P571	Wirtschaftsförderung	8,74	-8,64	0,016

Dargestellt sind die Ergebnisse der jeweiligen univariaten Prüfungen ohne weitere Bereinigungen oder Filterungen.
 Mittelwerte der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Auswertungen; Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 26: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge, Modelle mit und ohne Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	<i>Finalmodell Variante C mit Steuereinnahmen</i>	<i>Finalmodell Variante C ohne Steuereinnahmen</i>
(Konstante)	168,207 (190,109)	592,371** (228,662)
Einwohnerzahl (logarithmiert)		
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,731** (2,775)	8,344** (3,377)
Quote der unter 6-Jährigen	34,465* (19,173)	38,155 (23,353)
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen		
Quote der ab 65-Jährigen	15,081*** (4,943)	8,985 (5,998)
Siedlungsindex		
Statistischer Faktor Ländlicher Raum		
Statistischer Faktor Mittelzentrum		
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	69,300*** (9,800)	99,100*** (11,600)
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte		
Statistischer Faktor Oberzentren	277,701*** (81,170)	424,849*** (98,056)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,252*** (0,018)	-
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,512	0,276
F-Statistik	73,416	32,564
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	414	414

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, Durchschnitt der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 27: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit)

Abhängige: Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit der PB 1-15	<i>Basismodell</i> Regressions- koeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i> Variante A (Mittelzentren, SoSS)	<i>Finalmodell</i> Variante B (Mittelzentren, Oberzentren)	<i>Finalmodell</i> Variante C (Mittelbereiche, Oberzentren)
(Konstante)	210,341 (203,755)	223,061* (130,450)	260,716* (135,221)	277,004 (145,008)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	22,812* (13,556)			
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	3,974* (2,113)	5,638*** (1,923)	6,137*** (1,988)	7,805*** (2,117)
Quote der unter 6-Jährigen	1,937 (13,737)	19,357 (13,192)	16,828 (13,663)	22,197 (14,624)
Quote der 6- bis unter 18- Jährigen	2,750 (7,600)			
Quote der ab 65-Jährigen	8,084** (3,662)	9,474*** (3,428)	8,308** (3,545)	7,120* (3,770)
Siedlungsindex	-92,025* (48,727)			
Statistischer Faktor Ländlicher Raum	-27,174 (18,507)			
Statistischer Faktor Mittelzentrum	123,831*** (19,192)	160,214*** (14,604)	162,455*** (15,145)	
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt				58,600*** (7,500)
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte	229,907*** (51,964)	296,038*** (46,554)		
Statistischer Faktor Oberzentren			217,533*** (57,135)	64,075 (61,914)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,222*** (0,009)	0,231*** (0,009)	0,235*** (0,009)	
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,756	0,753	0,738	0,583
F-Statistik	129,828	211,185	195,035	97,518
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	416	414	414	414

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, Durchschnitt der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 28: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Gesamt-Zuschussbeträge, Modell mit Hanau links, Modell ohne Hanau rechts)

Abhängige: Gesamt-Zuschussbeträge der PB 1-15	<i>Finalmodell</i> Variante C <i>mit Hanau</i>	<i>Finalmodell</i> Variante C <i>ohne Hanau</i>
(Konstante)	168,207 (190,109)	186,539 (191,040)
Einwohnerzahl (logarithmiert)		
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	6,731** (2,775)	6,790** (2,776)
Quote der unter 6-Jährigen	34,465* (19,173)	32,219* (19,311)
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen		
Quote der ab 65-Jährigen	15,081*** (4,943)	14,738*** (4,955)
Siedlungsindex		
Statistischer Faktor Ländlicher Raum		
Statistischer Faktor Mittelzentrum		
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	69,300*** (9,800)	69,600*** (9,800)
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte		
Statistischer Faktor Oberzentren	277,701*** (81,170)	237,425*** (91,021)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,252*** (0,018)	0,253*** (0,018)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,512	0,506
F-Statistik	73,416	71,441
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	414	414

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, Durchschnitt der Jahre 2020-2022

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 29: Veredlungsfaktoren, abgeleitet aus multivariatem Regressionsmodell, Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden (Zuschussbeträge Verwaltungstätigkeit)

Regressionsanalyse Gemeinden (2020-2022)	Zuschussbeträge Verwaltungstätigkeit			
	Variante A	Variante B	Variante C	Variante C (oH)
	Modell mit Sonderstatusstädten und Dummy MZ	Modell mit Dummy MZ und Dummy OZ	Modell mit Mittelbereichen und Dummy OZ	Modell ohne Hanau
Konstante	223,061	260,716	277,004	318,773
Quote über 65-Jähriger	9,474	8,308	7,120	6,339
Mittelwert	22,28%	22,28%	22,28%	22,28%
<i>Mittelwert ohne Ausreißer</i>	22,31%	22,31%	22,32%	22,32%
Koeffizient * Mittelwert	211,39	185,37	158,89	141,46
Steuern je Einwohner	0,231	0,235	0,228	0,231
Mittelwert	1.287	1.287	1.287	1.287
<i>Mittelwert ohne Ausreißer</i>	1.267	1.267	1.242	1.242
Koeffizient * Mittelwert	292,67	297,74	283,09	286,81
Konstante bereinigt (um Quote ü65 und Steuern/EW)	727,13	743,83	718,98	747,05
Quote unter 6-Jähriger (Regressionskoeffizient)	19,357	16,828	22,197	17,081
Veredlungsfaktor unter 6-Jährige	2,66	2,26	3,09	2,29
10-Jahres-Wachstumsrate	5,638	6,137	7,805	7,939
Veredlungsfaktor Wachstum im Zeitraum von 10 Jahren	77,54%	82,51%	108,56%	106,27%
Statistischer Faktor Mittelzentrum	160,214	162,455		
Statistischer Faktor Mittelbereiche			58,600	59,400
Statistischer Faktor Oberzentren		217,533	64,075	-27,690
Statistischer Faktor Sonderstatusstädte	296,038			
Veredlungsfaktor Mittelzentrum	22,03%	21,84%	0,00%	0,00%
Veredlungsfaktor Mittelbereiche	0,00%	0,00%	8,15%	7,95%
Veredlungsfaktor Oberzentren	0,00%	29,24%	8,91%	-3,71%
Veredlungsfaktor Sonderstatusstädte	40,71%	0,00%	0,00%	0,00%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

Tabelle 30: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise (Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit)

Abhängige: Zuschussbeträge der Verwaltungstätigkeit der PB 1-15	Modell <u>mit</u> statistischem Faktor für Kragenkreise		Modell <u>ohne</u> statistischem Faktor für Kragenkreise	
	<i>Basismodell</i> Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i>	<i>Basismodell</i> Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	<i>Finalmodell</i>
(Konstante)	587,973 (617,607)	424,591*** (71,683)	777,346 (621,203)	424,550*** (71,478)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-59,648 (36,020)		-73,757** (35,891)	
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	8,047 (6,651)		9,837 (6,712)	-3,747 (3,740)
Quote der unter 6-Jährigen	138,589** (52,169)		135,590** (53,214)	
Quote der 6- bis unter 18-Jährigen	-33,243 (21,860)		-47,414** (20,832)	
Quote der ab 65-Jährigen	9,743 (9,249)		17,419** (8,391)	
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,105* (0,057)	-0,052 (0,034)	-0,060 (0,052)	
Sozialindex	-4,914 (60,368)	50,521 (54,401)	-46,380 (57,009)	31,435 (55,055)
Statistischer Faktor Kragenkreise	-48,129* (26,563)	-58,388*** (19,619)		
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,232	0,132	0,201	-0,011
F-Statistik	3,348	4,130	3,223	0,670
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	63	63	63	63

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Unabhängige Variable: Zuschussbetrag der Produktbereiche 1-15 in Euro/EW, gepoolte Schätzung 2020-2022.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Hessisches Statistisches Landesamt.

7 LITERATURVERZEICHNIS

- Bähr, Jürgen (2010): Bevölkerungsgeographie - Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht, utb-studi-e-book, Band 1249, 5., völlig neubarb. Aufl., Stuttgart.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2024a): Raumb Beobachtung - Raumtyp 2010. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/ge meinden/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_LageSied.html;jsessionid=AEFF19D344ED0F9E503A4EDEF7B893E2.live21304, zuletzt aktualisiert am 16.10.2023, zuletzt geprüft am 24.09.2024.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2024b): Raumgliederung des BBSR. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzun gen-uebersicht.html>.
- CDU Hessen; SPD Hessen (Hg.) (2024): Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024-2029. Online verfügbar unter https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2024-01/koalitionsvertrag_fuer_die_21._legislaturperiode.pdf, zuletzt geprüft am 23.09.2024.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2021): Großstädtebericht - 222. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2020: Großstädte", Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2018): Kommunalbericht 2018. Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Online verfügbar unter https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-01/kommunalbericht_2018.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2024.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2020): Kommunalbericht 2020. Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Darmstadt. Online verfügbar unter https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-01/kommunalbericht_2020.pdf, zuletzt geprüft am 18.10.2024.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2021): Großstädtebericht. 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“. Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Online verfügbar unter https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-01/211119_gb_2021.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2024.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2022): Kommunalbericht 2022. Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Darmstadt. Online verfügbar unter <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-11/Kommunalbericht%202022.pdf>, zuletzt geprüft am 18.10.2024.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2023): Kommunalbericht 2023. Achtunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Darmstadt. Online verfügbar unter https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2023-11/kommunalbericht_2023_uepkk.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2024.
- Fina, Stefan (2013): Indikatoren der Raumentwicklung. Dissertation. Universität Tübingen.
- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.
- Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian (2023): Kommunale Finanzbedarfe - zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung, in: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft - Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257, Berlin, S. 219-240.

- Hesse, Mario; Starke, Tim (2018): Kommunalen Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden? In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Staatsanpassung - Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat. 1. Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 241), S. 181-196.
- Hessische Landesregierung (2015): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 19/1853 vom 21. April 2015
- Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2017): Kommunalbericht 2017. Dreißigster Zusammenfassender Bericht, zuletzt geprüft am 06.11.2023.
- Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Hg.) (2024): Kommunalmonitor. Online verfügbar unter <https://rechnungshof.hessen.de/infoteh/kommunalmonitor>, zuletzt aktualisiert am 12.07.2024, zuletzt geprüft am 12.07.2024.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (Hg.) (2024): Gemeindefinanzbericht 2023. Bericht nach § 74 Hessisches Finanzausgleichsgesetz. Stand Februar 2024. Wiesbaden, zuletzt geprüft am 08.04.2024.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.) (2022a): Landesentwicklungsplan Hessen 2020. Lesefassung. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hg.) (2022b): Zentrale Orte und Strukturräume. Plankarte II. Online verfügbar unter https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-11/plankarte_ii_komp.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2024.
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hg.) (2022): Handbuch zur Meldung der Jahresrechnungsstatistik der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2021 (JR). Wiesbaden, zuletzt geprüft am 09.11.2023.
- Hofmann, Michael/Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich, in: Dresden discussion paper in economics (2007), Heft 17/07, in: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22758/1/DDPE200717.pdf>.
- Jaeger, Jürgen/Schwick, Christian/Hennig, Ernest I./Orlitova, Erika/Soukup, Thomas/Nazarnia, Naghmeh/Kienast, Felix (2015): Zersiedlung aus landschaftsökologischer, sozialer und siedlungstechnischer Sicht, WSL Berichte, Heft 33, in: <https://www.wsl.ch/de/publikationen/von-der-siedlungsentwicklung-zur-landschaftsgestaltung/>.
- Keilmann, Ulrich (2020): Prüfung macht Schulumlage gerechter. In: *Behörden Spiegel* Juni, S. 13. Online verfügbar unter https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich_Keilmann/77.06_Keilmann_-_Pruefung_macht_Schulumlage_gerechter_in__Behoerden_Spie...pdf, zuletzt geprüft am 17.07.2024.
- Land Hessen (01.04.2011): Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropoIG) vom 8. März 2011 | gültig ab: 01.04.2011 | gültig bis: 31.12.2029. MetropoIG, vom 08.03.2011. Online verfügbar unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-MetrRegFrankfGHEV11P5>, zuletzt geprüft am 04.11.2024.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunalen Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig, April 2023.

- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Starke, Tim (2023): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023. Dresden (Sachsenlandkurier, 5/2023). Online verfügbar unter https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finzenzen_und_Public_Management/GFB_2022-2023.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2024.
- Lenk, Thomas; Starke, Tim; Hesse, Mario (2019): Kommunalen Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen. In: Tilmann Schweisfurth und Walter Wallmann (Hg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik. 1. Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 242), S. 325-357.
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (Hrsg.) (2024): <https://www.region-frankfurt.de/Unsere-Themen-Leistungen/Kooperation-Metropolregion/Die-Metropolregion-kurz-erklaert/>
- Schwarzak, Marco/Behnisch, Martin (2016): Zersiedelung in Deutschland messen und beschreiben - Anwendung der Schweizer Methode der gewichteten Zersiedelung, in: Wende, Wolfgang/Walz, Ulrich (Hrsg.): Die räumliche Wirkung der Landschaftsplanung, Wiesbaden, S. 77-96.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte - Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Gütersloh, in: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Die_Demographieabhaengigkeit_der_Ausgaben_und_Einnahmen.pdf.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin [zugleich: Dissertation, Universität Leipzig, 2020].
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! - Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, 123. Jahrgang, Heft 4/2022, S. 73-79.
- Wallmann, Walter (Hrsg.) (2021): Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs -Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften Großstädtebericht 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“, Landesdrucksache 20/6483, Wiesbaden 2021

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMDF)

GUTACHTENTEIL
VERTIKALER FINANZAUSGLEICH

ENDFASSUNG

Leipzig, Mai 2025

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
0 Einführung und Zusammenfassung	5
0.1 Gutachtenauftrag und Struktur des Gutachtens.....	5
0.2 Executive Summary	5
1 Vertikaler Finanzausgleich	6
1.1 Umsetzung des vertikalen Ausgleichs	6
1.2 Möglichkeiten und Grenzen der Bestimmung einer „aufgabenadäquaten“ Finanzausstattung: Wie können Bedarfe definiert werden?	9
1.3 Symmetrieverfahren.....	14
1.3.1 Grundidee des Symmetrieverfahrens	14
1.3.2 Berechnungsweg	17
1.3.3 Maßgebliche Parameter des Symmetrieverfahrens.....	19
1.3.4 Anreize	22
1.4 Berechnung der Symmetriefaktoren für Hessen	23
1.4.1 Basismodell	25
1.4.2 Ergänzungsmodelle	28
1.5 Zusammenfassung und Zwischenfazit	34
2 Teilschlüsselmassenbildung	36
2.1 Vorgehensweise bei der Teilschlüsselmassenbildung im Ländervergleich	36
2.2 Bestimmung und Justierung der Anteile der drei Teilschlüsselmassen.....	38
2.2.1 Ergebnis gemäß Basismodell.....	38
2.2.2 Ergebnis mit Modifikationen	41
2.2.3 Unterschiede zum Status quo	43
3 Literaturverzeichnis	47

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Verbundquoten der westdeutschen Flächenländer sowie im Durchschnitt der west- und ostdeutschen Flächenländer 1995-2024	8
Abbildung 2:	Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf	12
Abbildung 3:	Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH	18
Abbildung 4:	Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum	21
Abbildung 5:	Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Hessen	24
Abbildung 6:	Modellergebnisse 2016-2023, Basismodell	27
Abbildung 7:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Basismodell	27
Abbildung 8:	Bereinigte Ausgaben und Einnahmen der Kommunen und des Landes Hessen 2016-2023	28
Abbildung 9:	Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 1	29
Abbildung 10:	Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 2	30
Abbildung 11:	Potenzielle Realsteuermehr- bzw. -mindereinnahmen der hessischen Kommunen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2015-2023	30
Abbildung 12:	Potenzielle Mehr- bzw. Mindereinnahmen des Landes Hessen aus der Grunderwerbsteuer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2015-2023	31
Abbildung 13:	Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 3	32
Abbildung 14:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 3	32
Abbildung 15:	Finanzierungssalden der kommunalen und der Landesebene 2016-2023	33
Abbildung 16:	Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 4	33
Abbildung 17:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 4	34
Abbildung 18:	Modelltypen der Teilschlüsselmassenbildung im Vergleich	36
Abbildung 19:	Grundmodell der Teilschlüsselmassenbildung für das Drei-Säulen-Modell im hessischen Finanzausgleich	38

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Vertikale Finanzausgleichsmodelle im Ländervergleich	8
Tabelle 2:	Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände	15
Tabelle 3:	Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren	20
Tabelle 4:	Zusammenfassende Tabelle der gutachterlichen Berechnungen zum Symmetriemodell für Hessen	35
Tabelle 5:	Teilschlüsselmassenbildung im Ländervergleich	37
Tabelle 6:	Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen im HFAG	39
Tabelle 7:	Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 1 - Ausschluss der Zinszahlungen	41
Tabelle 8:	Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 2 - Ausschluss der Zinszahlungen und Mehreinnahmen aus den Realsteuern	42
Tabelle 9:	Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 3 - Ausschluss der Zinszahlungen, Mehreinnahmen aus den Realsteuern und abundanter Steuerkraft	45
Tabelle 10:	Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 4 - Ausschluss der Zinszahlungen, Mehreinnahmen aus den Realsteuern und abundanter Steuerkraft, Korrekturbetrag kreisfreie Städte	46

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FAG-Leistungen	Finanzausgleichsleistungen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbesteuer
GrSt	Grundsteuer
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KFA	kommunaler Finanzausgleich
kFS/KFS	kreisfreie Stadt
KT	Konto
LEP	Landesentwicklungsplan
LK	Landkreis
LWW	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
modif.	modifizierte/r
Mrd.	Milliarde
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
rd.	rund
S.	Seite
sog.	sogenannt/sogenannte
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Die Zielstellung dieses Teilgutachtens besteht in der finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der vertikalen Dotation des HFAG. Auftragsgemäß erfolgt dabei keine Prüfung der Einzelschritte des bestehenden Verfahrens. Stattdessen sieht der Gutachtenprozess, erstens eine Einordnung des Bedarfsmodells im Allgemeinen und seiner Alternativen vor. Mittels dem Symmetrieverfahren soll dabei ein Weg aufgezeigt werden, die Höhe der FAG-Masse turnusmäßig zu überprüfen. Dabei erfolgt eine externe Plausibilisierung des rechnerischen Ergebnisses.

Zweitens wird die Bildung und Dotation der Teilschlüsselmassen im HFAG analysiert und bewertet. In diesem Rahmen stellen die Gutachter ein an das Symmetrieverfahren zur Dotation der FAG-Masse angelehntes Verfahren zur Dotierung der Teilschlüsselmassen vor und vergleichen die Ergebnisse mit dem Status quo.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

Eine Modellalternative zum im HFAG verankerten Bedarfsmodell besteht in der Überführung der bisherigen FAG-Masse in ein Verbundquotensystem. Dies ist rechnerisch relativ einfach umsetzbar, allerdings lassen sich aus der Umrechnung keine Aussagen über die Auskömmlichkeit oder die relative Entwicklung der Ebenen zueinander ableiten. Zudem bleibt in einem Verbundquotensystem unbeachtet, welche Auswirkung die Dotation der FAG-Masse auf die finanzielle Lage des Landes Hessen hat. Das Symmetrieverfahren stellt in diesem Kontext eine mögliche Weiterentwicklung dar: Im Rahmen dieses Verfahrens fungieren die Einnahme- und die Ausgabenseite sowohl der kommunalen als auch der Landesebene als Maßstab der Dotation der FAG-Masse. Es ist dabei das einzige Verfahren, welches auch die Landesausgaben explizit und regelgebunden zum Maßstab der vertikalen Verteilung macht. Gleichzeitig kann das Symmetrieverfahren zur turnusmäßigen Überprüfung der aufgabengerechten Finanzausstattung eingesetzt werden.

Die gutachterlichen Berechnungen zum Symmetrieverfahren zeigen, dass in allen betrachteten Modellvarianten (Variation der Einbeziehung der Zinszahlungen, Mehr- bzw. Mindereinnahmepotenziale der Kommunen bei den Realsteuern und dem Land bei der Grunderwerbsteuer, Einbeziehung von Extrahaushalten, Korrektur des Ergebnisses um das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“) ein leichter Anpassungsbedarf der FAG-Masse zu Gunsten der Kommunen vorliegt, der sich im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2023 zwischen +38,8 Mio. Euro und + 243,4 Mio. Euro bewegt, was bei einem Gesamtvolumen des Kommunalfinanzausgleichs in Hessen von rd.6,9 Mrd. einem Anpassungsbedarf von 0,6 % bzw. 3,5% entspräche.

Hinsichtlich der Teilschlüsselmassenbildung wird nach § 16 HFAG ein Drei-Säulen-Modell verwendet. Die Aufteilung der FAG-Massen ergibt sich aus dem vertikalen Finanzausgleich, wonach die kommunalen Auszahlungen im Rahmen des Korridorverfahrens modifiziert und mit den aufgabenbezogenen Einzahlungen als auch den allgemeinen Deckungsmitteln saldiert werden. Die aktuellen Quoten wurden nicht nach § 16 HFAG festgelegt. Die Berechnung erfolgte zuletzt im Jahr 2020 auf der Basis des Durchschnitts der Jahre 2019 bis 2021 und findet bis zum Jahr 2025 Anwendung.

Gemäß der im Gutachtenprozess durchgeführten Berechnungen ergeben sich im Basismodell deutliche Unterschiede hinsichtlich der Quoten der einzelnen Kommunaltypen. Infolge von Modifikationen (Einbeziehung der Zinszahlungen, der Realsteuermehr- bzw. -mindereinnahmepotenziale bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten, der abundanten Steuerkraft sowie eines Korrekturbetrags für die kreisfreien Städte) kann das rechnerische Ergebnis der letzten Berechnung der Quoten nachvollzogen werden.

1 VERTIKALER FINANZAUSGLEICH

1.1 UMSETZUNG DES VERTIKALEN AUSGLEICHS

Art. 106 Abs. 7 GG sieht vor, dass die Gemeinden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs anteilig an den (Steuer-)Einnahmen der Länder zu beteiligen sind, wobei eine (explizite oder implizite) Verbundquote auszuweisen ist. Da die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs auf landesgesetzlichen Regelungen beruht, bestehen wiederum erhebliche Unterschiede bei der praktischen Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgabe. Bevor die Finanzmittel auf verschiedene kommunale Teilgruppen (Teilschlüsselmassenbildung) und einzelne kommunale Einheiten (horizontaler Finanzausgleich) verteilt werden können, ist der Umfang der Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) festzulegen.

Um zur Dotation der FAG-Masse zu gelangen, kommen verschiedene Modelle zum Einsatz, die sich wie folgt klassifizieren lassen:

- Die klassischen Verbundquotenmodelle übernehmen den grundgesetzlichen Anspruch an eine quotale Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes relativ direkt und orientieren sich damit i. d. R. einseitig an den Einnahmen des Landes. Dabei repräsentieren die Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftssteuern sowie ggf. die Landessteuern selbst (nach dem Trennsystem) die zugrundeliegenden Verbundgrundlagen, an denen die Kommunen mit einem landesgesetzlich bestimmten Prozentsatz beteiligt werden. Da es sich um eine beständige FAG-Masse handelt, geht das Verbundquotenverfahren mit dem Vorteil einer erhöhten Planungssicherheit für die Landes- und Kommunalebene einher. Langwierige politische Verhandlungen über das Volumen der FAG-Masse werden somit vermieden. Weiterhin werden die Kommunen an potenziellen Landesmehreinnahmen automatisch beteiligt, unabhängig davon, wie sich die eigenen Steuereinnahmen oder die Aufgabenwahrnehmung entwickelt haben. Dass die kommunale Aufgabenerfüllung im Verbundquotenmodell nicht regelgebunden berücksichtigt wird, wirkt jedoch zugleich nachteilig. Die Deckung kommunaler Ausgabenbedarfe findet somit rein zufällig statt, wodurch Aufgabenbelastung und Finanzausstattung der Kommunen auseinanderfallen.¹
- Auf der gegenüberliegenden Seite des Spektrums liegen die sog. Bedarfsmodelle, die (zumindest in der Theorie) auf die tatsächlichen kommunalen Aufgabenlasten abstellen. Sie orientieren sich nicht an der Einnahmenausstattung des Landes, sondern nehmen die Dotation der FAG-Masse im Wesentlichen unabhängig davon vor. Im Zentrum stehen dabei mehr oder weniger umfangreiche Berechnungen auf der Grundlage von historischen Ist-Daten, die einen standardisierten Finanzbedarf für die kommunale Ebene (und ihre Teilgruppen) zum Ergebnis haben. Dabei ist zudem die Gleichwertigkeit der Kommunal- und Landesausgaben zu wahren. Entsprechend stellen die bedarfsorientierten Finanzausgleichssysteme, die in Rheinland-Pfalz, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zum Einsatz kommen (bzw. kamen), die methodisch anspruchsvollsten Modelle dar. Kürzungen der FAG-Masse seitens des Landes sind nur noch dann zulässig, wenn die Entwicklung der kommunalen Bedarfe dies anzeigt. Die kommunalen Bedarfe werden dabei operativ recht unterschiedlich hergeleitet und fortgeschrieben. Sämtliche Modelle beziehen sich auf die Ist-Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände, womit in keinem System eine „echte“ originäre Bedarfsbestimmung stattfindet. Dies ist zwar aus methodischer und inhaltlicher Sicht kaum anders zu erwarten, dennoch suggeriert die Begrifflichkeit der Bedarfsmodelle somit eine Präzision, die den Modellen nicht gegeben ist.²

¹ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 332.

² Zur Auseinandersetzung mit der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe siehe Hesse/Starke (2018).

- Darüber hinaus bestehen Mischmodelle, in denen die Charakteristika beider Modellvarianten integriert sind. Am bekanntesten ist der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG), der die Dotation der FAG-Maße gemäß einer synchronen Entwicklung der kommunalen sowie der Landesebene vornimmt, wobei regelgebunden lediglich die Einnahmenseite betrachtet wird. Das Ziel besteht darin, eine gleichmäßige, parallele Entwicklung von Landeseinnahmen (ohne FAG-Leistungen) und Kommunaleinnahmen (inklusive FAG-Leistungen) zu gewährleisten, weswegen die Landes- und die Kommunalebene die ökonomischen Chancen und Risiken gemeinsam in einem System kommunizierender Röhren tragen. Entsprechend ergibt sich die Verbundquote erst als Ergebniswert und wird nicht exogen vom Landesgesetzgeber bestimmt. Da sich die FAG-Masse im Rahmen des GMG regelgebunden entwickelt, werden langwierige politische Verhandlungen zwischen Landes- und Kommunalebene vermieden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind dadurch vor willkürlichen Eingriffen des Landes geschützt. Ein kritischer Punkt beim GMG ist jedoch die Festsetzung des sog. Eintaktpunktes, dessen Verhältnisse zum Maßstab der zukünftigen (gleichmäßigen) Verteilung zwischen Land und Kommunen werden. Hierfür ist kein fester Überprüfungsmechanismus gegeben. Zur Gewährleistung der Stabilität der kommunalen Einnahmen wird die Aufgabenverteilung und Ausgabenentwicklung zwischen Landes- und Kommunalebene in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern regelmäßig nach eigenen Maßstäben überprüft. Folglich werden die Entwicklungen zwar regelgebunden überprüft, die Entscheidung über eine Anpassung des im GMG verankerten Finanzmassenverhältnisses bleibt letztlich jedoch eine politische.
- Das zweite Mischmodell ist das sog. Symmetrieverfahren. Dieses geht noch einen Schritt weiter und bezieht den Grundgedanken einer synchronen Entwicklung sowohl auf die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite beider Ebenen. Eine *relativ* angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene soll hierbei unter dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes erfolgen. Mittels Daten aus der amtlichen Finanzstatistik wird der sog. Symmetriekoeffizient berechnet, der das Verhältnis zwischen kommunalem Deckungsmittelbestand und kommunalem Deckungsmittelverbrauch angibt. Entsprechend zeigt dieser, ob sich die Finanzausstattung der Kommunen symmetrisch zu ihrem Ausgabenanteil verhält.³ Beträgt der Koeffizient genau 1, sind sowohl die Landes- als auch die Kommunalebene gleich gut finanziell ausgestattet. Ist der Faktor höher als 1, ist die kommunale Ebene überdurchschnittlich gut ausgestattet, was eine Nachschussforderung seitens des Landes an die Kommunen mit sich bringt. Sofern der Faktor kleiner 1 ist, liegt eine Überausstattung des Landes mit finanziellen Mitteln, wodurch sich wiederum eine Nachschussforderung der Kommunen ergibt. Demzufolge partizipieren beide Gebietskörperschaftsebenen unter Berücksichtigung ihrer Aufgabenanteile gleichmäßig an den gemeinsamen Überschüssen bzw. Defiziten. Ungleichmäßige Entwicklungen können somit sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite erfasst und als Begründung für eine regelgebundene Anpassung der FAG-Masse genutzt werden. Der Vorteil des Verfahrens liegt in der transparenten und rechnerisch vergleichsweise simplen Herleitung des Ergebnisses. Von Nachteil könnten allerdings dynamische Anreizeffekte sein, da sowohl das Land als auch die Kommunen *prima vista* einen Anreiz haben, ihre Ausgaben zu erhöhen, damit in künftigen Perioden deren Anteil an der Finanzmasse ansteigt (vgl. zur Funktionsweise ausführlich Abschnitt 1.3).

Die Grundmodelle unterscheiden sich folglich vor allem danach, ob und inwieweit die Ausgabenseite einer oder beider Ebenen in den Berechnungsalgorithmen Berücksichtigung finden. Am Ende der zum Teil sehr komplexen Berechnungswege stehen in der Regel Ergebnisse, die wiederum in Verbundquoten übersetzt werden können.⁴ Selten sind dagegen Lösungen, die Festbeträge definieren und keine Verbundquote explizit ausweisen.

³ Die Berechnung erfolgt dabei ausschließlich innerhalb der Landesgrenzen (endogener Vergleich). Vergleiche mit den Verhältnissen in anderen Ländern (exogene Vergleiche) sind dagegen im Symmetrieverfahren nicht vorgesehen.

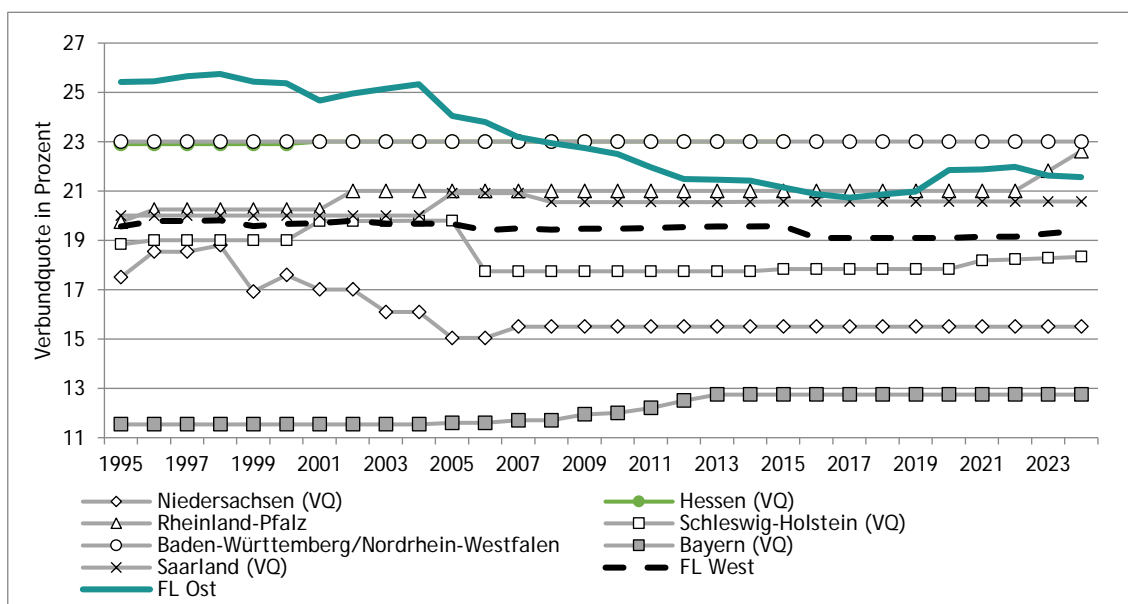
⁴ Dies gelingt bei der Kenntnis der FAG-Masse und der gesetzlichen Verbundgrundlagen in der Regel mittels eines einfachen Dreisatzes.

Tabelle 1: Vertikale Finanzausgleichsmodelle im Ländervergleich

Flächenland	Vertikales Finanzausgleichsmodell	Quelle im FAG
Baden-Württemberg Bayern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell	§ 1 Abs. 1 Satz 1 FAG Art. 1 BayFAG § 1 Abs. 1 NFAG § 1 Abs. 3 i. V. m. § 2 GFG 2024 § 3 Abs. 1, 2 FAG § 6 Abs. 1, 2 KFAG
Brandenburg	Verbundquote mit Aufgabenanpassungsklausel nach dem Symmetriemodell	§ 3 BbgFAG
Rheinland-Pfalz	Bedarfsmodell und Symmetrieansatz (seit 2023)	§ 5 Abs. 1 LFAG
Sachsen Mecklenburg-Vorpommern	Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)	§ 2 Abs. 1 SächsFAG § 5 i. V. m. § 7 FAG M-V
Hessen	Bedarfsmodell (seit 2016) mit sog. Mini-Verbundquote (Finanzkraftzuschlag)	§ 1 Abs. 2 FAG
Thüringen	Bedarfsmodell, Fortschreibung mit GMG: „Thüringisches Partnerschaftsmodell“ (Revisionspflicht, seit 2012)	§ 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 ThürFAG
Sachsen-Anhalt	Bedarfsmodell (seit 2010), FAG-Masse als Festbeträge 2017-2026	§ 1 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 FAG

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: 2025)

Abbildung 1: Verbundquoten der westdeutschen Flächenländer sowie im Durchschnitt der west- und ostdeutschen Flächenländer 1995-2024



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder (eigene Recherche); Kommunalfinanzberichte des Deutschen Landeskreistages.

Die westdeutschen Flächenländer verwenden i. d. R. Verbundquotenmodelle (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Tabelle 1), wobei die Verbundquoten über lange Zyklen hinweg relativ stabil geblieben sind (Abbildung 1). Der Freistaat Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern nutzen das System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, wobei in beiden Ländern begleitende Analysen der Ausgabenentwicklung in festen Zyklen vorgesehen sind. Thüringen nutzt den Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des sog. Thüringer Partnerschaftsmodells zur Fortschreibung zwischen den in längeren Zyklen verlaufenden größeren Revisionen seines Bedarfsmodells. Bedarfsorientierte Finanzausgleichssysteme finden sich in Thüringen (gemäß dem

Partnerschaftsmodell), Sachsen-Anhalt, Hessen und Rheinland-Pfalz.⁵ Das Symmetriemodell kommt in Rheinland-Pfalz zum Einsatz sowie in Brandenburg im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Verbundquote.

Nachfolgend wird zunächst eine Annäherung an den Begriff einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung vorgenommen, welche die spezifischen Probleme aufzeigt und mögliche Handlungsoptionen für die Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs im HFAG eröffnet, wonach gegenwärtig ein sog. Bedarfsmodell zum Einsatz kommt. Eine Überführung der bisherigen FAG-Masse in ein Verbundquotensystem ist etwa rechnerisch relativ einfach umsetzbar, allerdings lassen sich aus der Umrechnung keine Aussagen über die Auskömmlichkeit und relative Entwicklung der Ebenen zueinander ableiten. Zudem bleibt in einem Verbundquotensystem unbeachtet, welche Auswirkung die Dotation der FAG-Masse auf die finanzielle Lage des Landes Hessen hat. Zugleich ist ein Verfahren zur Überprüfung der sachgerechten Höhe der FAG-Masse in die Ausführungen einzubeziehen, welches grundsätzlich einen ähnlich hohen Stellenwert einnimmt, wie die vertikale Modellauswahl selbst. Gemäß § 74 HFAG erfolgt in Hessen eine fortlaufende Beobachtung der kommunalen Finanzsituation. Dabei wird geprüft, ob eine aufgabengerechte Finanzausstattung vorliegt, wobei die Ergebnisse der Überprüfung und daraus hervorgehende Handlungsempfehlungen im Gemeindefinanzbericht des Ministeriums der Finanzen jährlich zusammengefasst werden.

Das Symmetrieverfahren stellt in diesem Kontext eine Weiterentwicklung dar, da es einerseits ein mögliches vertikales Modell und damit eine Alternative zum Bedarfsmodell repräsentiert: Im Rahmen dieses Verfahrens fungieren die Einnahme- und Ausgabenseite sowohl der kommunalen als auch der Landesebene als Maßstab der Dotation der FAG-Masse. Es ist dabei das einzige Verfahren, welches auch die Landesausgaben explizit und regelgebunden zum Maßstab der vertikalen Verteilung macht. Gleichzeitig kann das Symmetrieverfahren zur turnusmäßigen Überprüfung der aufgabengerechten Finanzausstattung eingesetzt werden (vgl. dazu Abschnitt 1.3.1).

1.2 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER BESTIMMUNG EINER „AUFGABENADÄQUATEN“ FINANZAUSSTATTUNG: WIE KÖNNEN BEDARFE DEFINIERT WERDEN?

Mit der Forderung nach einer bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung verbunden ist die mehr oder weniger verbreitete Vorstellung, der kommunale Ausgabenbedarf könne angesichts des gesetzlichen Rahmens und vielfältiger Verfahrensvorschriften rechnerisch relativ präzise bestimmt werden. Hintergrund ist, dass der (finanzielle) Großteil der kommunalen Aufgabenerfüllung auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie auf Pflichtaufgaben nach Weisung entfällt und diese stark durch Bundes- und Landesgesetze reguliert sind.

Der Bedarfsbegriff hat allerdings einen normativen Charakter, d. h., er beschreibt keinen Ist-Zustand, sondern eine Absichtserklärung bzw. ein Ziel. In der Volkswirtschaftslehre ist der Begriff des Bedarfs definiert als Ergebnis von objektivierbaren Bedürfnissen, die messbar sind und dadurch numerisch („in Zahlen“) ausgedrückt werden können. Damit unterscheidet sich die ökonomische Perspektive von einer alltagspraktischen Benutzung, die weitaus unschärfer ist und direkter auf Finanzmittel abzielt.⁶ Grundlage und notwendige Bedingung eines Bedarfs ist ein Bedürfnis, d. h. die Empfindung eines Mangels. Dieser entsteht auf persönlicher Ebene und artikuliert sich über die demokratischen Institutionen für die Kommunen: Das Bedürfnis kann in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten geäußert werden und betrifft damit den Kern der kommunalen Entscheidungskompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Zusätzlich haben Entscheidungen der Landtage und des Bundestages, die sich ebenfalls aus unerfüllten Bedürfnissen (oder nicht erreichten Zielzuständen) speisen, indirekt eine Wirkung. Hier wird die Artikulation des Bedürfnisses in Form einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen

⁵ Für eine kritische Würdigung des Bedarfsmodells in Rheinland-Pfalz vgl. Lenk/Starke (2022) sowie Starke (2023).

⁶ Laut Duden-Definition beschreibt der Begriff „Bedarf“ in einer bestimmten Lage Benötigtes, Gewünschtes oder die Nachfrage nach etwas und vermischt damit ökonomische Begrifflichkeiten.

Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Bedarf>.

bzw. die Modifikation bereits übertragener Aufgaben realisiert. Auch aus der Verwaltung selbst heraus können Bedürfnisse artikuliert werden (Veränderung von Verwaltungsprozessen, Gestaltung der technischen und sozialen Infrastruktur in der Kommune). Bedürfnisse sind dabei weder gut noch schlecht, effizient oder ineffizient, sondern beschreiben zunächst Zielvorstellungen von Individuen (demokratischen) Abstimmungskörpern.⁷

Bedarfe überführen die Bedürfnisse in konkrete Instrumente. Es muss die Frage beantwortet werden, welche Güter und Dienstleistungen beschafft werden müssen, um das Bedürfnis zu befriedigen. Dies beinhaltet personelle Kapazitäten, Sachmittel und Investitionen. Hierbei herrscht eine Vielfalt der Instrumente und Ausgestaltungsvarianten - von technischen Lösungen über vertragliche Gestaltungen bis hin zu qualitativen Aspekten. Eingegrenzt wird die Breite der Lösungsmöglichkeiten durch fachgesetzliche Vorgaben (z. B. Personalrecht, Baurecht, Vergaberecht) und durch die sachlichen Gegebenheiten vor Ort. Das Instrument muss zur konkreten Problemlösung geeignet sein. Ein Bedarf ist dabei noch keine Ausgabe, sondern lediglich eine Entscheidungsgrundlage. Durch Entscheidungen der politischen Verantwortungsträger, sowohl innerhalb der Kommune als auch durch Land und Bund, werden die Bedarfe konkretisiert und fachliche Entscheidungen herbeigeführt.

Ausgaben spiegeln die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse durch Deckung des konkret festgestellten Bedarfs und die Auswahl der geeigneten Instrumente. Sie entstehen durch die ökonomische Nutzung von Ressourcen (Personal, Sachleistungen, Investitionen) zur Deckung der definierten Bedarfe.⁸ Die Nutzung dieser Ressourcen verursacht finanzielle Ausgaben,⁹ sei es durch den Einsatz vorhandenen Personals und eigener Infrastruktur oder durch Einkauf durch Dritte. Hierbei spielen neben der erforderlichen Ressourcennutzung noch Transaktionskosten und Ineffizienzen eine Rolle, d. h., ein Teil der finanziellen Ausgaben fließt nicht in die tatsächliche Bedürfnisbefriedigung. Ausgaben sind zudem abhängig von der Höhe der verfügbaren Finanzmittel (Budgetbeschränkung). Bei gleicher Bedürfnis- und Bedarfsstruktur können sich demnach die Ausgaben allein dadurch unterscheiden, dass die Verfügbarkeit von Finanzmitteln unterschiedlich ausgeprägt ist.

Die notwendige Voraussetzung für eine Ausgabe ist demnach, dass überhaupt ein Bedarf bestanden hat. Dabei wird allerdings systematisch nicht jeder Bedarf gedeckt. Das Bestehen eines Bedarfs ist keine hinreichende Bedingung für eine Ausgabe. Die Summe der Bedarfe gibt das maximal erforderliche Ausgabevolumen an. Alle denkbaren Wünsche der Wähler (und der Verwaltung) wären dann vollumfänglich befriedigt. Treffen Mehreinnahmen auf ungedeckte Bedarfe, so werden zusätzliche Ausgaben möglich. Treffen Mehreinnahmen hingegen auf bereits vollständig gedeckte Bedarfe, so sind weitere Ausgaben nicht möglich, da keine Verwendungsoptionen bekannt sind. In diesem Fall könnten höchstens eine bestehende Verschuldung abgetragen oder (liquide) Rücklagen gebildet werden.¹⁰

Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird.¹¹ Es geht um einen Interessenausgleich zwischen Erfüllung verschiedener vorliegender Bedürfnisse und unterschiedlichen Instrumenten, mit denen diese Bedürfnisse befriedigt werden können.

Die Frage nach der korrekten Definition von staatlichen Ausgabebedarfen ist seit langem Gegenstand in der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Dabei wird der Bedarf der Gebietskörperschaften allgemein als Art und Menge von Gütern bezeichnet, die objektiv betrachtet notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen. Hier offenbart sich bereits die schwierige Umsetzung einer sog. objektiven Betrachtungsweise. In Bezug auf die kommunalen Ausgaben kennzeichnet ein

⁷ Zur Thematik der Bedarfsbestimmung auf kommunaler Ebene vgl. Hesse/Starke (2018).

⁸ Daneben können in einigen Fällen auch Ressourcen genutzt werden, die keine ökonomischen Kosten haben, z. B. bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement oder die kaum Ressourcen beanspruchen, wie das Ordnungsrecht.

⁹ Bzw. einen ökonomischen Ressourcenverbrauch in Form von Aufwendungen.

¹⁰ Ansonsten stehen Tilgung und Rücklagenaufbau immer in einer Konkurrenz zur Befriedigung bestehender Bedarfe.

¹¹ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

Bedarf die Summe von monetär bewerteten Gütern, die - ausgehend von objektiven Kriterien - zur Verfügung gestellt werden müssen, um einen definierten Aufgabenkanon zu erfüllen.¹²

Die Schwierigkeit einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren, erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen Ebenen und insbesondere für die Kommunen charakteristisch ist (Abbildung 2). Das Konstrukt des *angemessenen Bedarfs* unterliegt mehreren Einflüssen.

- Ein erster Faktor bezieht sich auf die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist. Hier geht es um die Erfüllung allokativer Ziele. Aufgrund sachlicher und technischer Gegebenheiten ist die öffentliche Leistungserbringung zu planen und zu betreiben. Vereinfacht ausgedrückt: Schulen müssen dort betrieben werden, wo Kinder der entsprechenden Altersgruppen leben, öffentliche Verkehrswege sind dort bereitzustellen, wo Siedlungskörper und Gebiete mit gewerblicher Nutzung verbunden werden müssen, Gewässerschutz hat dort zu erfolgen, wo sich entsprechende Gewässer befinden. Dies mag wie eine Binsenweisheit erscheinen und wird mitunter vorschnell als Angemessenheit interpretiert, ist aber nur *eine* Zielkoordinate bei der Bereitstellung öffentlicher und kommunaler Leistungen.
- Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt (distributive Ziele). Das Postulat der Gleichwertigkeit wird durch landesgesetzliche Regeln weiter konkretisiert und ist auch im kommunalen Handeln verankert. Öffentliche Leistungen sind nicht nur dort vorzuhalten, wo bereits Nachfrage danach besteht, sondern auch aus Gründen der gleichmäßigen Regionalentwicklung und der gleichmäßigen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Aus verteilungspolitischen Gründen werden zudem Gebührenpotenziale unterschiedlich stark ausgeschöpft, Leistungen vorgehalten, auch wenn sie nicht voll durch die Nachfrager ausgelastet werden und Steuersätze sind unterschiedlich ausgestaltet. Hieraus erwächst bereits ein erkennbarer Zielkonflikt von allokativen und verteilungspolitischen Zielsetzungen.
- Ein dritter Faktor sind überdies Effizienzanforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h., die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden.¹³ Charakteristisch für öffentliche Leistungen ist jedoch, dass oftmals bewusst von einer kostenminimalen Lösung abgewichen wird, um Leistungen gleichmäßig und allgemein zugänglich vorzuhalten (Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, Zugangsschwellen zu Leistungen, Personalpolitik) oder um spätere Folgekosten zu verringern (teurere Infrastrukturerstellung mit geringeren laufenden Folgekosten). Gerade Abwägungen verschiedener Qualitäten öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen unterliegen einer Vielzahl subjektiver Vorstellungen, die sich über die eingangs genannten Entscheidungswege (kommunale Räte, Landes- und Bundesparlamente) artikulieren. Hinzu kommen unbeabsichtigte Ineffizienzen.

Die beschriebenen Anforderungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Ableitung eines angemessenen (Ausgaben-)Bedarfs erfordert wertende (normative) Aussagen zur Gewichtung der drei genannten Teilziele zueinander. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unmöglich, weder in der Theorie noch in der Praxis. Dies widerspricht jedoch dem eingangs genannten Anspruch nach einer objektiven Feststellung des Finanzbedarfs.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Dem entgegen verlangt das Maximalprinzip bei gegebenen Mittel einen maximalen Output zu erwirtschaften. Dies würde aber bedeuten, dass sich der Schwerpunkt der öffentlichen Tätigkeit auf Aufgaben stützt, über deren Wahrnehmung erst nach der Generierung von Einnahmen entschieden wird.

Abbildung 2: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzwissenschaftliche Theorie der staatlichen (und damit auch kommunalen) Tätigkeit geht daher auch nicht von objektiven Bedarfstatbeständen aus. Die Definition der öffentlichen Aufgaben unterliegt sowohl einem ökonomisch-technischen (Verfügbarkeit von Lösungen, Marktzustände, Budgetierung) als auch einem politischen Filter (Definition der Zielzustände, Umfang der Maßnahmen). Insofern sind die hieraus abgeleiteten Ausgabenbedarfe immer nur Momentaufnahmen und im Zeitablauf veränderlich. Sie können sowohl dauerhaften Charakter haben, als auch diskontinuierlich auftreten.

Das Interesse an der Definition angemessener oder notwendiger Ausgaben hat seinen Hintergrund in der Charakteristik der kommunalen Aufgabengenerierung: Eine Kommune kann aus eigener Entscheidung Aufgaben erfüllen oder es erfolgt eine Aufgabenübertragung durch das Land (oder indirekt durch den Bund). Diese Form der Aufgabenübertragung ist bei den Haushalten des Bundes und der Länder in vergleichbarer Form nicht gegeben. Diese entscheiden selbst bzw. über ihre Mitwirkung im Bundesrat über die Aufgabenerfüllung. Aus einer Aufgabenübertragung folgt im gleichen Moment die aus dem Äquivalenzgedanken abgeleitete Pflicht, der übertragenden Gebietskörperschaft einen finanziellen Ausgleich für die Kommunalebene bereitzustellen (Finanzierungskonnexität). Hierbei sind drei Aufgabentypen zu differenzieren und deren Bedarfe unterschiedlich zu bestimmen: Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehen Kommunen Aktivitäten nach, die sie selbst in Art und Umfang festlegen und die untereinander nur schwer vergleichbar sind. Sie entziehen sich dem Konnexitätsgedanken. Die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind bundes- und landesrechtlich bestimmt. Da sie für alle Einwohner des Landes in gleicher Art und Weise erfüllt werden müssen, existieren Normierungen, welche die Aufgaben näher definieren und den kommunalen Handlungsspielraum verringern. Unter Beachtung dieser können typische Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben bestimmt werden. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind dagegen hoch reglementiert. Wenn infolge der starken Standardisierung nur geringe Varianzen zu erwarten sind, können die Ist-Ausgaben die angemessenen Bedarfe repräsentieren.

Die Definition eines objektiven Bedarfs kann vor diesem Hintergrund überhaupt nur für solche Aufgaben gelingen, bei denen die Kommunen über sehr geringen bzw. keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum verfügen.¹⁴ Es ist aber selbst für hoch regulierte Aufgaben typisch, dass kommunale Ermessensspielräume verbleiben, etwa über den konkreten Personaleinsatz (qualitativ und quantitativ), die Gestaltung der Prozesse oder die eingesetzte IT. Auch lokal variierende Ansprüche der Einwohner und Unternehmen an die Verwaltungsleistung der Kommune (z. B. Öffnungszeiten, Zugang zu elektronischen Prozessen) und politische Mehrheiten vor Ort können die

¹⁴ Vgl. z. B. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 26.

Wahrnehmung von Aufgaben kostenwirksam prägen, bei denen als Pflichtaufgaben eigentlich ein objektiver Ausgabebedarf vermutet werden kann (es verbleibt auch hier die sog. Personal- und Organisationshoheit).¹⁵

Dieser Umstand ist nicht als Kritik an der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Oft ist es die bewusste Entscheidung gegen eine kostenminimale Lösung, der den Charakter einer öffentlichen Aufgabe (staatlich oder kommunal) ausmacht und die Güter für Einwohner und Unternehmen in einer Qualität und Menge bereitstellt, die allein durch marktwirtschaftliche Prozesse nicht erreichbar ist. Insbesondere diese Abweichung von privatwirtschaftlichen Gütern macht klar, dass eine praktikable Definition absoluter Bedarfe nicht gelingen kann. Das Problem bleibt die Differenzierung zwischen wohl begründeten Abweichungen von einer kostenminimalen Lösung und tatsächlichen Ineffizienzen, wobei letztere nicht unbegrenzt durch Landesleistungen abgegolten werden sollten.

Um Bedarfe eindeutig und sachgerecht bestimmen zu können, fehlt eine eindeutige Definition von Leistungs- und Qualitätsstandards für alle kommunalen Aufgaben, welche die Kommunen durch einen erheblichen Teil selbst steuern können. Zwar werden für wenige bestimmte Aufgaben originäre Bedarfs- und Kostenabschätzungen durchgeführt, doch der gesamte Spielraum des kommunalen Finanzausgleichs bezieht sich auf die Summe bzw. überwiegende Zahl der kommunalen Aufgaben. Deshalb wäre eine partielle Lösung nicht ausreichend.

Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus den genannten Gründen nicht möglich - weder systematisch noch technisch. Sie hat auch keine denkbaren Ergebnisse zur Folge, die dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen. Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten öffentlichen Aufgabenerfüllung“.¹⁶

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt daher die Nutzung relativer Bedarfe dar.¹⁷ Ein pauschaler Verweis auf die Nutzung einer Verbundquote ist dafür nicht ausreichend.¹⁸ Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuverschuldung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (v. a. freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können. Diese Überprüfung kann sowohl regelgebunden als auch im Zuge von Evaluationsprozessen erfolgen. Eine relative Betrachtung geht davon aus, dass dabei durchaus Unterschiede zwischen den betrachteten Kommunen bestehen können. Ein Teil der Kommunen erfüllt seine Aufgaben sachgemäß, ein Teil weist Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung auf und ein weiterer Teil kann die Aufgaben mangels finanzieller Mittel nicht oder nur unzureichend erfüllen. Der Vorteil eines relativen Betrachtungswinkels ist, dass er keine Festlegung eines konkreten Ergebnisses („outcome“) der öffentlichen Tätigkeit erfordert.¹⁹ Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches System, das auch bei Wirtschafts- und Steuerwachstum belastbare Aussagen generieren kann. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer *externen Perspektive*, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer *internen Perspektive*, welche innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise typisch, d. h. es werden Ist-Ausgaben untersucht.²⁰

Die nachfolgende gutachterliche Analyse stützt sich auf die Methode einer relativen Bedarfsmessung. Als konkreter Vorschlag wird der Symmetrieansatz für den kommunalen Finanzausgleich in Hessen als

¹⁵ Vgl. dazu auch vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 45.

¹⁶ Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 3 ff. vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 44.

¹⁷ Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 5.

¹⁹ Daher sind relative Maßstäbe für eine Vielzahl von staatlichen Anwendungsfeldern mit Verteilungswirkungen typisch, etwa im Sozialrecht (Existenz- und Alterssicherung).

²⁰ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 117.

Instrument einer relativen Bedarfsbetrachtung mit einer internen Perspektive ausführlich erörtert und seine Wirkungen im Kontext aktueller finanzwirtschaftlicher Entwicklungen simuliert.

1.3 SYMMETRIEVERFAHREN

1.3.1 GRUNDIDEE DES SYMMETRIEVERFAHRENS

Das Symmetrieverfahren ist eine mögliche Herangehensweise, um die Dotation der FAG-Masse zu bestimmen oder eine bestehende Dotation zu überprüfen. Es handelt sich um ein Verfahren, das nicht nur in der Wissenschaft diskutiert wird. In Brandenburg ist es bereits seit dem Jahr 2004 als Überprüfungsmethode der Verbundquote gesetzlich verankert und prägt dort die regelmäßige Überprüfung der Verbundquote.²¹ Darüber hinaus kommt es in Rheinland-Pfalz in Verbindung mit einem Bedarfsmodell zur Anwendung.

Die Grundvorstellung des Symmetrieverfahrens besteht in einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben. Auf dieser Grundlage wird die angemessene Ausstattung der Kommunen bestimmt und gleichzeitig ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes anerkannt.²² Die Idee einer gleichmäßigen, symmetrischen Entwicklung, wie sie bereits der einnahmeseitige Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorsieht, wird mit dem Symmetrieverfahren auf die Ausgabenseite ausgeweitet. Das Verfahren beantwortet hierbei auf elegante Weise sowohl die Frage nach einer gleichmäßigen Entwicklung als auch die Anforderung, den „Eintaktpunkt“ für diese gleichmäßige Entwicklung zu bestimmen und zu überprüfen. Da die Bewertung unter dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt der Landesebene stattfindet, bietet das Symmetrieverfahren insofern vor allem in einer Situation beidseitiger Defizite eine zweckmäßige Lösung. Darüber hinaus ist es in weiteren denkbaren Kombinationen aus Überschüssen und Defiziten der kommunalen und der Landesebene sachgerecht nutzbar.

Erstens, führt das Symmetrieverfahren in einer Situation beidseitiger liquider Überschüsse (positive Finanzierungssalden)²³ technisch dazu, dass der gemeinschaftlich berechnete Überschuss nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung auf Land und Kommunen aufgeteilt wird (Tabelle 2). In dieser Situation könnte argumentiert werden, dass trotz eines asymmetrischen Zustandes keine Anpassung der FAG-Leistungen erfolgen muss, da beide Ebenen ihre Aufgaben erfüllen und darüber hinaus Schulden tilgen bzw. liquide Rücklagen aufbauen konnten. Somit würde eine Anpassung gleichwohl zukünftige Entwicklungspfade und Handlungsmöglichkeiten vorprägen. Wenn die Überschüsse asymmetrisch verteilt sind, besteht das Risiko, dass sich kommunale und Landesebene zunehmend auseinanderentwickeln.

²¹ § 3 Abs. 5 BbgFAG (Fassung aus dem Jahr 2004, mittlerweile redaktionell überarbeitet): „Die Hundertsätze nach Absatz 1 werden für das Ausgleichsjahr 2007 und sodann in einem dreijährigen Rhythmus im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen überprüft und bei Bedarf angepasst. [...]“

²² Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 6.

²³ Auf Basis der amtlichen Statistik können nur Haushaltsergebnisse auf Basis von Zahlungsdaten berechnet werden. Zudem ist zu betonen, dass, wie bei allen vertikalen Dotationsverfahren, die Summe aller Gemeinden im Fokus steht und nicht die Haushaltslage einzelner Kommunen.

Tabelle 2: Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände

		Kommunen	
		Überschuss	Defizit
Land	Überschuss	angemessene Verteilung des gemeinsamen Überschusses nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung für zukünftige Handlungsmöglichkeiten	Beteiligung der Kommunen an den Überschüssen des Landes nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen
	Defizit	Beteiligung des Landes an den Überschüssen der Kommunen nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen, Schutz der Kommunen vor Konsolidierungsmaßnahmen des Landes	angemessene Verteilung des gemeinsamen Defizites nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung zur Aufgabensicherung und zur Verteilung des Konsolidierungsdrucks

Quelle: Eigene Darstellung.

Zweitens, geht es im spiegelbildlichen Fall eines Defizits auf beiden Seiten analog um eine gleichmäßige (= ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Defiziten, wobei keine Ebene eine vollständige Deckung ihrer Defizite erwarten darf. Vielmehr bietet das Symmetrieverfahren eine tragfähige Lösung für den bestehenden Interessenkonflikt zwischen einer Erfüllung kommunaler Aufgaben und ebenso notwendigen Landesaufgaben. Durch die Methode des Symmetrieverfahrens wird die FAG-Masse so angepasst, dass der Konsolidierungsdruck gleichmäßig auf beide Ebenen verteilt wird. Der Fall ist deswegen relevant, da er den entstehungsgeschichtlichen Ursprung der Entwicklung des Symmetriekonzepts markiert. Das Symmetriemodell ist weniger ein originäres finanzwissenschaftliches Konzept als vielmehr durch Gerichtsentscheidungen motiviert. *„Das Gebot der ‚vertikalen Verteilungssymmetrie‘ von Einnahmen und Ausgaben geht maßgeblich auf zwei Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sowie des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997 zurück.“*²⁴

Auch der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ bezog sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2012 auf den Symmetrieansatz als mögliche Lösung für die Dotationsfrage und bezieht die beiden im Verfahren vorgebrachten Modelle von JUNKERNHEINRICH ET AL. und SCHERF in seine Entscheidung ein - den beiden Protagonisten in der Auseinandersetzung mit dem Symmetrieansatz.²⁵ Es erkannte die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen an, obgleich diese nicht explizit in der Landesverfassung verankert sei:

*„Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet.“*²⁶

²⁴ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 6. Seither wurde dieses von den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshöfen verschiedener Länder weiterentwickelt, vgl. ebenda.

²⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012). Maßgeblich für die Diskussion des Symmetrieansatzes sind die Arbeiten von Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Micosatt (2012), Scherf (2012) sowie Scherf (2015).

²⁶ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 11.

Das Gericht machte gleichzeitig Aussagen zur konkreten Durchführung des Symmetrieverfahrens, jedoch in mehreren denkbaren Alternativen und ohne Vorabfestlegung:

„Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Anhaltspunkte hierfür lassen sich beispielsweise aus einer Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen, einem Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch aus einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden und der jeweiligen Verschuldungssituation gewinnen.“²⁷

Drittens kann das Symmetrieverfahren auf einen Zustand treffen, in welchem die kommunale Ebene in der Summe einen Überschuss erwirtschaftet, während die Landesseite eine Defizitsituation aufweist et vice versa. Auch in diesen beiden Szenarien erfolgt eine aufgabenorientierte Verteilung der FAG-Masse, sodass die Überschüsse der einen Seite zum Teil die Defizite der anderen Seite decken. Dabei besteht weder ein voller Deckungsanspruch bestehender Defizite noch ein vollständiger Verlust von Überschüssen. Je nach Lage der Daten kann es sogar dazu kommen, dass nach der Symmetrieanpassung beide Seiten ein Defizit aufweisen.²⁸ In diesen Fällen dient das Symmetrieverfahren der Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommune. Da keine Seite per se erwarten kann/muss, stärker von positiven oder negativen Ausschlägen betroffen zu sein, bietet das Symmetrieverfahren eine gegenseitige Absicherung. Nicht zuletzt schützt es die Kommunen explizit davor, dass sich das Land finanziell zu Lasten der Kommunen saniert, indem Aufgaben verlagert werden, ohne dass ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgt oder indem aufgabenbezogene Zuweisungen oder (investive) Förderprogramme (auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs) gekürzt werden.²⁹

Der ausdrückliche Bezug zur Aufgabenerfüllung (praktisch: der Ausgabenseite) ist ein gewichtiger Vorzug des Symmetrieverfahrens gegenüber „gewöhnlichen“ Verbundquotenverfahren oder dem einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Zwar kann auch in diesen Systemen eine Anpassung des Aufteilungsverhältnisse an die Entwicklung der Ausgabenseite vorgenommen werden. Die Überprüfungsverfahren sind jedoch nicht in gleicher Weise wie beim Symmetrieverfahren regelgebunden, sondern mit weitaus größerem politischem Spielraum hinsichtlich der herangezogenen Indikatoren und Datengrundlagen sowie bei der Bewertung und Gewichtung der Ergebnisse ausgestattet. Somit verringert das Symmetrieverfahren das Risiko, dass sich geringe Ungleichmäßigkeiten in längeren Zeitabläufen aufsummieren und zu massiven Ungleichgewichten führen, die dann erst in größeren Reformpaketen und wenig vorhersehbar aufgelöst werden oder gar ohne Korrektur fortgeschrieben werden.

Ein weiterer Vorteil des Symmetrieverfahrens ist die Transparenz der Berechnung, die sich positiv von sog. Bedarfsverfahren unterscheidet.³⁰ Die eingehenden Daten können der amtlichen Finanzstatistik, und damit einer öffentlichen Quelle, mit einer nur geringen Anzahl an Korrekturen entnommen werden. Weitere Nebenrechnungen, welche zur Feinsteuerung genutzt werden, können ebenfalls vollständig auf öffentlich verfügbaren Quellen beruhen. Verwaltungsinterne Daten der kommunalen oder der Landesebene sind dagegen nicht erforderlich. Ebenso entbehrlich sind komplexe aufgabenbezogene Detailberechnungen, um ineffiziente oder unterproportionale Ausgaben zu identifizieren. Da aus der Überprüfung mittels Symmetrieverfahren im Ergebnis eine (ggf. anzupassende) Verbundquote resultiert, bietet sich ein Anknüpfungspunkt für die Fortschreibung in zukünftigen Perioden. Diese Verbundquote kann auf die Verbundgrundlagen nach Maßgabe der jeweils

²⁷ Ebenda.

²⁸ Wenn eine Seite A ein ausgeprägtes Defizit aufweist, die andere Seite B aber nur einen geringen Überschuss, dann kann die Umschichtung der FAG-Masse dazu führen, dass sich die Defizite der Seite A verringern, während der Korrekturbetrag höher ausfällt als Überschüsse der Seite B und diese damit ebenfalls in eine defizitäre Situation gerät.

²⁹ Eine Kürzung liegt nach der Logik des Symmetrieverfahrens selbst dann vor, wenn die Haushaltsansätze des Landes unverändert bleiben, während sich die relevanten Ausgaben dynamisch weiterentwickeln.

³⁰ Zur Kritik an bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodellen vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 170 ff.; Starke (2023).

aktuellen Steuerschätzung angewendet werden und sichert somit die Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auch im Zuge der Haushaltsplanung.

1.3.2 BERECHNUNGSWEG

Ein wesentlicher Vorzug des Symmetrieverfahrens ist, dass es transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar ist.³¹ BOETTCHER/HOLLER sprechen von einer „(...) geradezu bestechend einfachen Logik: (...) Die vertikale Einnahmenverteilung muss der Aufgabenverteilung folgen.“³² Dabei ist eine Einzelbewertung von Aufgaben hinsichtlich ihrer Pflichtigkeit, ihrer sachlichen Erforderlichkeit oder der Effizienz ihrer Umsetzung entbehrlich. Diskussionen, die Landesaufgaben gegen kommunale Aufgaben abwägen oder „ausspielen“, sind verzichtbar. Der Symmetrieansatz bezieht sich auf die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung auf kommunaler und auf Landesebene und stellt diese mit einem rein quantitativen Messkonzept gegenüber. Ergänzende Betrachtungen zu weiteren finanzwirtschaftlich bedeutsamen Indikatoren, wie der Verschuldung, der Entwicklung der Finanzvermögen, zum Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung oder zur Investitionsfähigkeit der Kommunen können die Ergebnisse plausibilisieren und in einen Gesamtkontext einordnen. Zwingend erforderlich sind sie gleichwohl nicht.

Ausgangspunkt der Symmetrieberechnungen bilden Daten der amtlichen Finanzstatistik (idealerweise Jahresrechnungstatistik, ersatzweise Kassenstatistik). Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese nicht unmittelbar in das Berechnungssystem eingehen können, sondern modifiziert werden müssen.³³ Ziel ist die Berechnung eines Symmetriefaktors, der angibt, ob die Einnahmeausstattung der Gemeinden symmetrisch zu ihrem Ausgabenanteil ist.

JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER u. a. haben den Ansatz beschrieben, der vor allem das brandenburgische FAG seither entscheidend geprägt hat.³⁴ Sie gehen für die Berechnung des Symmetriefaktors von den Bereinigten Gesamtauszahlungen aus, von denen sie die Bereinigten Gesamteinzahlungen ohne die Allgemeinen Deckungsmittel abziehen (Abbildung 3). Es verbleibt der Zuschussbetrag, der als Deckungsmittelverbrauch bezeichnet wird. In diesem Deckungsmittelverbrauch sind bereits Zahlungen berücksichtigt, die über aufgabenbezogene Zuweisungen, Erstattungen und Förderprogramme abgedeckt werden. Es bleiben diejenigen Zuschussbeträge übrig, die tatsächlich durch Allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind. Die Berechnung des korrespondierenden Deckungsmittelbestandes erfolgt auf Basis der Allgemeinen Deckungsmittel, eine echte Dispositionsfreiheit über die Finanzmittel ist demnach Voraussetzung. Es erfolgt weiterhin eine Bereinigung um Zahlungen der Länder an die Gemeinden und der Gemeinden an die Länder.³⁵ Der Mittelfluss zwischen den beiden Ebenen stellt die eigentliche Zielgröße des Symmetrieverfahrens dar und darf daher nicht selbst Grundlage seiner Berechnung sein. Für beide Größen wird im nächsten Arbeitsschritt der kommunale Anteil berechnet. Das Verhältnis aus kommunalem Deckungsmittelbestand und kommunalem Deckungsmittelverbrauch bildet schließlich den Symmetriekoeffizienten. Perfekte Symmetrie ist gegeben, wenn der Faktor den Wert 1 annimmt. Wenn er kleiner als 1 ist, dann herrscht eine relative Unterausstattung der Kommunen und es ergibt sich eine Nachschusspflicht an das Land. Wenn er Werte größer 1 annimmt, sind die Kommunen bezogen auf

³¹ Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 262.

³² Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 36.

³³ Dies gilt sowohl für das Verfahren nach Junkernheinrich et al. als auch für das Verfahren nach Scherf. vgl. Scherf (2015), S. 27 ff.

³⁴ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012). Junkernheinrich, Boettcher, Holler und Micosatt bearbeiteten die Fragestellung als Team in unterschiedlichen Zusammensetzungen mit der identischen Methode und ähnlichen Ergebnissen für verschiedene Länder. Im Folgenden steht die Notation „Junkernheinrich et al.“ für diese in verschiedenen Zusammensetzungen agierende Forschergruppe.

³⁵ Allerdings nur bezogen auf die allgemeinen Zuweisungen und nicht auf zweckgebundene Zuweisungen. Letztere kommen bereits bei der Berechnung des Deckungsmittelbestandes (Zuschussbedarf) zum Abzug.

ihre Ausgaben überdurchschnittlich mit Deckungsmitteln ausgestattet, sodass eine Senkung der FAG-Masse zu Gunsten des Landes abgeleitet werden kann.³⁶

Abbildung 3: Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH

<p>Land Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch des Landes</i></p>	<p>Land Steuern u. steuerähnliche Abgaben ./ Abschöpfungen aus Länderfinanzausgleich + Zuweisungen aus Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen ./ allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverb. + allgemeine Zuweisungen u. Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverb. ./ erhöhte Gewerbesteuerumlage für Fonds Deutsche Einheit (bis 2004)* = <i>Deckungsmittelbestand des Landes</i></p>
*) in den westdeutschen Bundesländern.	
<p>Kommunen Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch der Kommunen</i></p>	<p>Kommunen (inkl. Zweckverbände) Steuern und steuerähnliche Abgaben + allgemeine Zuweisungen vom Land ./ allgemeine Zuweisungen und Umlagen an das Land = <i>Deckungsmittelbestand der Kommunen</i></p>
<p>Insgesamt Deckungsmittelverbrauch des Landes + Deckungsmittelverbrauch der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelverbrauch</i></p>	<p>Insgesamt Deckungsmittelbestand des Landes + Deckungsmittelbestand der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelbestand</i></p>
<p>Berechnung $\frac{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand}}{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch}} = \text{Symmetriekoeffizient}$</p>	
<p>Interpretation Symmetriekoeffizient = 1 \triangleq „Perfekte Symmetrie“ Symmetriekoeffizient < 1 \triangleq Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene Symmetriekoeffizient > 1 \triangleq Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene</p>	

Quelle: Zusammengefasste Darstellung nach JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER u. a. (2012), S. 44-51.

Die aus der Symmetriebetrachtung resultierende Finanzausstattung der Kommunen reagiert auf Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, die sich im Ausgabenverhalten widerspiegelt. Dabei kann sich nur auf die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen bezogen werden, nicht auf einzelne Aufgaben bzw. Produktbereiche. Beide Modelle nehmen Bezug auf die Ist-Ausgaben, d. h., auf eine Abgrenzung erforderlicher oder wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung (durch Normierung oder Effizienzmessung) wird verzichtet, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Sie unterstellen daher ein identisches Ausmaß an Effizienz/Ineffizienz auf beiden Ebenen. Es handelt sich demnach um rein quantitative Verfahren. Modelle, die versuchen, die Bedarfe der Kommunen stärker an einer Standardisierung und Bereinigung der Ist-Ausgaben zu orientieren, gehen regelmäßig mit erheblich höherem Erfassungs- und Analyseaufwand einher (siehe oben, Bedarfsmodelle). Zudem folgen sie einer gänzlich anderen Philosophie: Kommunen sind zwar bedarfsgerecht auszustatten, sie haben jedoch in Zeiten wachsender Steuereinnahmen keinen Anspruch auf eine Beteiligung an den Landeseinnahmen, wenn sich die eigene Aufgabenerfüllung nicht verändert. Das Symmetrieverfahren spiegelt dagegen eher den Charakter des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der allgemeinen Grundfinanzierung der Kommunen.

³⁶ Das beschriebene Verfahren ist auch in den weiteren Gutachten zur Anwendung gekommen.

1.3.3 MABGEBLICHE PARAMETER DES SYMMETRIEVERFAHRENS

Für die operative Überprüfung der Dotation des kommunalen Finanzausgleichs mittels Symmetrieverfahren sind Entscheidungen hinsichtlich relevanter Parameter zu treffen, die insbesondere vier Aspekte umfassen:

- Umgang mit Zinsen,
- Definition der manövrierfähigen Masse des Symmetrieverfahrens,
- Umgang mit ausgelagerter Leistungserbringung in Extrahaushalten und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), einschließlich des Umgangs mit Sondervermögen, sowie
- Definition der Analysezeiträume.

Bezüglich der Behandlung der Zinsausgaben beider Ebenen bestehen unterschiedliche Ansichten. JUNKERNHEINRICH ET AL. plädieren dafür, Zinsausgaben aus der Symmetriebetrachtung auszuschließen. Den Hintergrund bildet die Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben, v. a. hinsichtlich der laufenden Aufgabenerfüllung. Zinszahlungen zeigten keinen Bezug zur *aktuellen* bzw. jahresbezogenen Leistungserbringung. Voraussetzung für deren Nutzung wäre eine zyklische Tilgung der Kreditbestände, von der nicht automatisch auszugehen sei. Der haushälterische Einwand, dass Zinsen ebenso aus den Budgets zu finanzieren seien, wird durchaus gesehen, gegenüber den theoretischen Bedenken gleichwohl als nicht hinreichend erachtet.³⁷ In diesem Zusammenhang werden besonders systematische Unterschiede der Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von Ausgaben thematisiert. Eine Verteilung auf Basis der Ausgaben suggeriere, dass diese den Aufgaben tatsächlich entsprechen. Das Ausgabeverhalten sei aber nicht nur Spiegelbild der Aufgaben, sondern auch der Finanzierungsmöglichkeiten, welche nicht symmetrisch gegeben seien. Es wird daher die Gefahr eines Zirkelschlusses und der doppelten Belohnung kreditfinanzierter Ausgaben gesehen - im Zeitpunkt ihrer Realisierung durch die Ansetzung als Ausgaben (z. B. Investitionen) und später über erhöhte Finanzmassenanteile infolge der Zinszahlungen.³⁸ Das Symmetrieverfahren würde bei Berücksichtigung der Zinsen auch übermäßiges Ausgabeverhalten über die Einnahmenseite honorieren und somit fortschreiben und damit letztlich zu Gunsten der Landesebene wirken³⁹ - eine Feststellung, die allerdings weit vor der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und der entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen im Land Hessen getätigt wurde.

SCHERF hingegen argumentiert, dass Zinsausgaben aus haushälterischer Sicht tatsächliche und erforderliche Ausgaben seien und ein Ausschluss der Zinsausgaben insofern nicht gerechtfertigt sei. Es bestehe kein Unterschied zwischen Zinsen und anderen zukunfts wirksamen finanziellen Festlegungen, die sich in Gestalt unterschiedlicher Ausgabearten zeigen können. Insbesondere beim Vergleich zwischen einer Alternative mit Kreditfinanzierung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung mit einem Mietmodell würde letzteres bevorzugt.⁴⁰ Während Mieten (oder auch Zuschüsse an ein ausgelagertes kommunales Unternehmen, welches die Leistung erbringt) in jedem Fall als bedarfsbegründende Ausgaben gelten, würden Zinsausgaben diskriminiert.

Der Abzug der Zinsen mit Verweis auf die unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten ist ein durchaus nachvollziehbares Argument, speziell vor dem Hintergrund, dass die Zinsausgaben der Landesebene in Hessen höher sind als diejenigen der kommunalen Ebene (2023: beim Land 767 Mio. Euro, auf der kommunalen Ebene nur 289 Mio. Euro). Zugleich ist zu beachten, dass die Zinsausgaben im bundesweiten Vergleich auf der Landesebene genau auf dem Durchschnitt liegen (Durchschnitt

³⁷ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 19 ff.

³⁸ Vgl. ebenda, S. 1.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 23 ff., im Weiteren mit Hinweisen auf die tatsächlich höchst unterschiedliche Verschuldungspolitik des Landes Hessen und seiner Kommunen belegt sowie mit einem anschaulichen Modellbeispiel illustriert.

⁴⁰ Vgl. Scherf (2015), S. 34 ff.

Flächenländer und Land Hessen: 120 Euro/EW) und in den hessischen Kommunen sogar überdurchschnittlich hoch ausfallen (Durchschnitt Kommunen: 31 Euro/EW, hessische Kommunen: 45 Euro/EW). Dabei hat die Niedrigzinsphase der 2010er Jahre die Zinsbelastungen aller öffentlichen Haushalte erheblich gesenkt. Gegenwärtig und zukünftig steht die Thematik der Kreditaufnahme aufgrund des gestiegenen Niveaus des Leitzinses unter anderen Vorzeichen als in der Vergangenheit. Während für die Kommunen die Aufnahme von Krediten zudem grundsätzlich weiter möglich ist (vor allem investive Kredite), steht dem Land dieses Finanzierungsinstrument seit 2020 nur noch zum konjunkturbedingten Haushaltsausgleich sowie für außergewöhnliche Notlagen zur Verfügung. Insofern haben sich die Kreditaufnahmemöglichkeiten seit 2020 zu Gunsten der Kommunen verschoben, die aber ihrerseits durch die Kommunalaufsicht des Landes reguliert werden.

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, der in der Klage gegen das dortige FAG mit unterschiedlichen Auffassungen zur Zinsfrage konfrontiert war, verglich die Verfahren (bezüglich statistischer Basis, Ausgabenkonzept und Umgang mit Zinszahlungen) ohne eindeutiges Ergebnis: „(...) keine der beiden Vergleichsberechnungen ist offenkundig vorzugswürdig. (...) Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten.“⁴¹

Angesichts der vorgelegten Argumente, die in Tabelle 3 zusammengefasst sind, erscheint es aktuell angemessen, die Zinsen nicht in binärer Form (ganz oder gar nicht) anzusetzen, sondern eine Teilanrechnung vorzunehmen. Die Simulationsberechnungen werden daher jeweils mit und ohne Zinsen angegeben, um einen Eindruck des Effekts zu vermitteln.

Tabelle 3: Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren

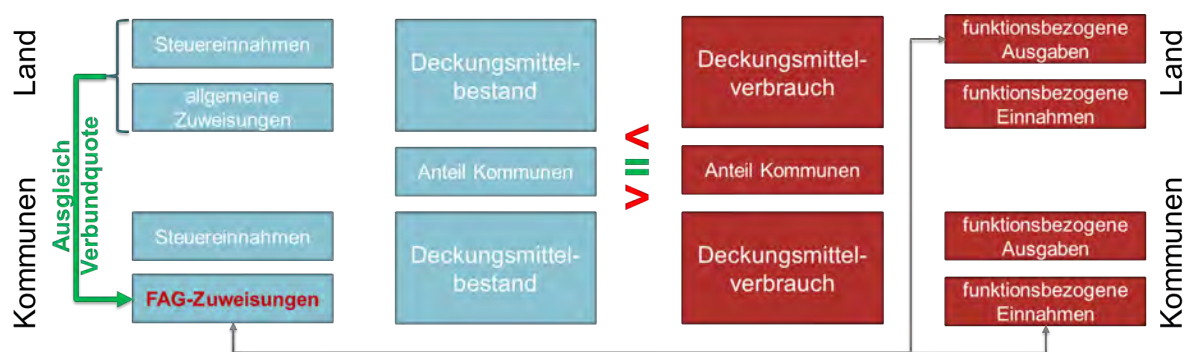
Argumente für einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren	Argumente gegen einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren
<ul style="list-style-type: none"> • Zinsen sind vergangenheitsorientierte Lasten (Periodenzuordnung) • ungleiche Zugriffsmöglichkeiten auf Verschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zinsen bilden eine finanzwirtschaftliche Belastung und sind zu zahlen • Zinsausgaben gehen zu Lasten anderer Ausgaben für öffentliche Leistungen • Zinsänderungen und das Zinsniveau wirken sich auf die Haushalte aus

Quelle: Eigene Darstellung.

Die zweite wesentliche Festlegung muss hinsichtlich der Abgrenzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen erfolgen. Wie eingangs beschrieben wurde, soll das Symmetrieverfahren dazu dienen, eine strukturell symmetrische Entwicklung der Einnahmen von kommunaler und Landesebene zu den jeweiligen Ausgabentrends herstellen. Hierzu ist es von zentraler Bedeutung, dass die Finanzausgleichsleistungen im Zentrum der Betrachtung stehen. Sie leisten die Scharnierfunktion, die das Symmetrieverfahren erbringen soll. Damit die FAG-Leistungen ihre Funktion als zentraler Dreh- und-Angel-Punkt erfüllen können, müssen sie einerseits für die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands genutzt werden. Andererseits müssen sie so abgegrenzt werden, dass sie durch Veränderungen der Verbundquote direkt adressiert werden. Somit können erforderliche Anpassungen unmittelbar in Verbundquoten-Punkte übersetzt werden.

⁴¹ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 18.

Abbildung 4: Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum



Quelle: Eigene Darstellung.

Weder die Jahresrechnungs- noch die Kassenstatistik weisen Finanzausgleichsleistungen explizit aus. Für die Heranziehung der Finanzausgleichsleistungen muss daher auf die bisherige Kalkulation der FAG-Masse des HMdF zurückgegriffen werden. Dies sichert, dass die Abgrenzung der Finanzmasse jährlich nach den jeweils geltenden (und ggf. verhandelten) Ergebnissen passt und insofern die Entwicklung der FAG-Masse realistisch abbildet. Überdies ist die Anschlussfähigkeit für Prognosen gegeben. Wenn mittels des Symmetrieverfahrens Asymmetrien berechnet werden, können die Korrekturfaktoren direkt mit der FAG-Masse künftiger Perioden verrechnet werden. Echte Prognosen der (a-)symmetrischen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen sind dagegen mit dem Verfahren nicht erreichbar. Es handelt sich stets um ein Ex-post-Abrechnungssystem.

Als dritte wesentliche Stellschraube ist die Stellung der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) im Zusammenhang mit dem Symmetrieverfahren zu klären. Dies betrifft einerseits die Extrahaushalte und andererseits die sonstigen FEU (SoFEU). Reichen die eigenen Mittel der FEU nicht aus (z. B. wirtschaftliche Einnahmen eines städtischen Betriebs), müssen sie aus den Kernhaushalten zugeschossen werden, Überschüsse aus den Auslagerungen fließen in den Kernhaushalt zurück. Durch diese Verbindung zwischen Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen ist eine separate Betrachtung der FEU nicht unbedingt erforderlich, insbesondere nicht für die SoFEU. Zu berücksichtigten sind Extrahaushalte dagegen, wenn sie dauerhaft Defizite erwirtschaften, die nicht durch die Kernhaushalte abgedeckt werden (sondern durch eigene Kreditaufnahme) oder wenn in Extrahaushalten Überschüsse angesammelt werden, die nicht in den Kernhaushalt zurückfließen. In diesen Fällen liefert deren Einbeziehung zusätzliche Informationen zur Haushaltssituation und zeichnet ein realistischeres Bild der finanziellen Situation. Gleiches gilt auch für die Nutzung von Sondervermögen zur Krisenbewältigung oder Vorsorgebildung. Diese können im Symmetrieverfahren gezielt berücksichtigt oder neutralisiert werden, um zwischen der grundlegenden Entwicklung und außergewöhnlichen Lagen differenzieren zu können.

Zuletzt ist der Zeitraum der Symmetriebetrachtung zu definieren. Deckungsmittelverbrauch, Deckungsmittelbestand und Symmetriefaktor lassen sich für jedes Haushaltsjahr separat berechnen. Allerdings sollten diese Jahreswerte nicht unmittelbar in jährliche Anpassungen münden, da sonst negative Anreizeffekte zu erwarten sind: Ein überhöhtes Ausgabeverhalten einer Ebene würde dann unmittelbar in der Folgeperiode durch höhere Zuweisungen (Kommunen) bzw. einen geringeren Mittelabfluss in die FAG-Masse (Freistaat) „belohnt“. Hierdurch besteht auf beiden Ebenen ein Anreiz, die eigenen Auszahlungen zu überhöhen. Ein zu schneller Anpassungsmechanismus würde zu kurzfristig reagieren und sich nicht auf die *strukturellen* Änderungen beziehen. Um die Anreizeffekte zu eliminieren, sind Mehrjahresdurchschnitte zu nutzen. Dieser sollte wiederum nicht zu kurz ausfallen, damit einzelne Jahre nicht zu viel Gewicht erhalten und die Ergebnisse verzerren. Ein zu langer Betrachtungszeitraum birgt dagegen das Risiko, dass zu viele zwischenzeitlich veraltete Daten in die Kalkulation eingehen. Immerhin repräsentieren die Zahlungen die rechtlichen Regelungen und Aufgabenanforderungen, die sich zwischenzeitlich geändert haben können. Wenn das Symmetriemodell vor allem dazu genutzt werden soll, die Ergebnisse des Bedarfsmodells oder eines

Verbundquotenverfahrens regelmäßig ex post zu überprüfen, ist ein Untersuchungszeitraum von 4-6 Jahren (2-3 Doppelhaushalte) angemessen. Bei einmaligen Überprüfungen sind auch längere Zyklen sachgerecht. Der Überprüfungszeitraum sollte möglichst keine zeitlichen Überlappungen enthalten, da sonst einzelne Jahre mehrfach in die Analyse eingehen (und diese ggf. verzerren, wie z. B. das Corona-Jahr 2020).

Für die Auswahl des Analysezeitraums sind zudem konjunkturelle Schwankungen zu bedenken. Die ausgabenseitigen Eingangsgrößen bleiben durch die Konjunktur erfahrungsgemäß vergleichsweise wenig beeinflusst. Eine stärkere Durchschlagwirkung konjunktureller Schwankungen ist dagegen auf der Einnahmenseite zu beobachten (vor allem bezüglich der Steuereinnahmen), sodass bei kurzen Analysezeiträumen ständige Anpassungen der Zuweisungen erfolgen müssten, die sogar noch eine prozyklische Wirkung entfalten könnten. Die Forderung nach einem konjunkturalneutralen Stützzeitraum führt dagegen regelmäßig zu einem sehr weiten Griff in die Vergangenheit, da die tatsächliche Konjunktursituation nur nachlaufend bewertet werden kann und sie zudem nicht revisionsicher ist.⁴² Die Konjunkturalneutralität ist jedoch im Symmetrieverfahren nicht zwingend erforderlich. Bei wiederholter Anwendung können sich positive und negative Effekte ausgleichen. Je weiter der Stützzeitraum zurück liegt, desto weniger können am aktuellen Rand liegende Effekte ausgeglichen werden. Nicht jede Abweichung muss unmittelbar ausgeglichen werden, nur strukturelle Verwerfungen, was auch mit Blick auf die nachlaufende Statistik kaum anders möglich erscheint.⁴³ Eine pragmatische und zugleich methodisch sachgerechte Lösung liegt darin, die jeweils für den konkreten Überprüfungszeitraum berechneten Ergebnisse mit längerfristigen Entwicklungen zu kontrastieren.⁴⁴ Dies ermöglicht, die Ergebnisse in längere Entwicklungstrends einzuordnen und Einzelfalleffekte zu identifizieren.

1.3.4 ANREIZE

Bereits im vorangegangenen Abschnitt zur Auswahl der Analysezeiträume ist auf einen problematischen Anreizeffekt hingewiesen worden. Wenn die FAG-Masse nachgelagert auf die Dynamik der Auszahlungen reagiert, besteht für beide Ebenen der Anreiz, die Auszahlungen auszudehnen und bei der nachfolgenden Berechnung der Symmetriefaktoren einen höheren Anteil an der gemeinsamen Finanzmasse zugerechnet zu bekommen. Dieser zentrale Fehlanreiz des Symmetrieverfahrens kann durch den Rückgriff auf einem Mehrjahresdurchschnitt bzw. einen längeren Überprüfungszeitraum gemildert werden. Das Symmetrieverfahren eignet sich folglich besonders für die Überprüfung in längeren Zyklen. Dies trägt auch dem Charakter Rechnung, dass das Symmetrieverfahren auf Ist-Daten angewiesen und daher ausschließlich für vergangenheitsorientierte Untersuchungen geeignet ist. Für eine jährliche Anpassung ist es dagegen eher ungeeignet, da der skizzierte Ausgabenwettbewerb dann tatsächlich zu schnellen Erfolgen führen könnte. Wird die Finanzmasse nicht kurzfristig angepasst, sondern die Zwischenjahre etwa über eine Verbundquote oder einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz einnahmenseitig fortgeschrieben, kann keine der beiden Ebenen ex ante ihren Erfolg einplanen. Das Ausgabeverhalten müsste über längeren Zeitraum hinweg gesteigert werden und zudem vollständig vorfinanziert werden, ohne dass Klarheit über den exakten Umfang der Kompensation herrscht. Nur wenn eine Seite ihren Deckungsmittelverbrauch stärker gesteigert hat als die andere, hat sie eine einnahmenseitige Kompensation zu erwarten. Wenn das Ausgabenvolumen dabei insgesamt stärker wächst als die insgesamt verfügbaren Einnahmen, würden Defizite auf beiden Seiten entstehen.

⁴² Daten für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterliegen regelmäßigen Revisionen und können teilweise noch 10-15 Jahre rückwirkend korrigiert werden.

⁴³ Vgl. Scherf (2012), S. 31.

⁴⁴ Junkernheinrich et al. schlagen dazu einen möglichst konjunkturalneutralen Mehrjahresdurchschnitt vor. Vgl. ebenda, S. 53-57. Scherf verweist auf eine Trendberechnung der Kommunalisierungsgrade auf Einnahmen- und Ausgabenseite. Vgl. Scherf (2012), S. 58 ff.

Dabei muss jedoch bedacht werden, dass für beide Ebenen eine Pflicht zum Haushaltsausgleich besteht, die den Anreiz zu einem schuldenfinanzierten Ausgabenwettbewerb begrenzt. Seit 2020 ist diese Grenze für das Land sogar verfassungsrechtlich verankert (grundgesetzliche und landesrechtliche Schuldenregel), während für die Kommunen im Rahmen der landesgesetzlichen Gemeindehaushaltsregeln nach wie vor temporäre Überschreitung der Regeln und Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung möglich sind. Damit ergibt sich aus der Symmetrieperspektive eher ein strategischer Nachteil für das Land, da die Kommunen weiterhin Ausgaben über Kredite finanzieren können und somit ihr Ausgabevolumen über die gegenwartsbezogenen Einnahmen hinweg ausdehnen können. Es kann abgeleitet werden, dass bei der Umsetzung eines symmetrieorientierten Verfahrens für beide Ebenen ein dauerhafter Anreiz besteht, die eigenen Einnahmemöglichkeiten voll auszuschöpfen und keine (liquiden) Haushaltsüberschüsse zu generieren, welche in den Abbau des bestehenden Schuldenstandes oder Reservebildung fließen könnten. Hierbei ist wiederum das Land leicht im Vorteil, da es durch rechtsaufsichtliche Aktivitäten auf eine Rückführung des kommunalen Schuldenstandes und damit auf Finanzierungsüberschüsse der Kommunen drängen könnte. Ein Anreiz zur Kürzung von Ausgaben ist durch das Symmetriemodell jedenfalls für beide Seiten klar ausgeschlossen.

Gleichzeitig muss aber herausgestellt werden, dass die genannten Anreizeffekte nicht ausschließlich für das Symmetrieverfahren, sondern für jede Art der ausgabeseitigen Betrachtung gelten. Werden Ist-Ausgaben oder anderweitig approximierter Bedarfe als Maßstab der FAG-Dotierung herangezogen, ergibt sich für die beteiligten Akteure ein Anreiz, diese zu steigern, um zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Ein weiterer Aspekt der dynamischen Wirkung ergibt sich aus der Einbindung der Länder und der Kommunen ins föderale Gesamtsystem und betrifft die durch Bundesgesetz determinierten Aufgaben. Ausgabensteigerungen für die Kommunen, die nicht durch Konnexitätsregelungen gedeckt sind (Altaufgaben), würden über das Symmetrieverfahren teilweise durch die Landesebene erstattet. Die Erstattung für eine durch Bundesrecht vorgegebene Aufgabe wäre dann abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes. Zusätzliche Kostenübernahmen durch den Bund würden aber gleichermaßen im Symmetrieverfahren abgebildet. Die Mehreinnahmen der Kommunen würden einen partiellen Ausgleich zu Gunsten des Landes zur Folge haben und die Entlastung würde nicht vollständig auf der kommunalen Ebene wirksam werden. Wird z. B. die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erhöht, wie dies im Jahr 2020 der Fall war, vermindert dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene und damit auch den Anspruch auf Anteile aus dem Deckungsmittelbestand. Die FAG-Leistungen würden dann sinken und einen Teil der Entlastung kompensieren. Fraglich ist dann, ob die vorherige Ausstattung der Kommunen bereits angemessen war, ob also das Land bisher tatsächlich einen symmetrischen Anteil der Aufgabe übernommen hatte. Dies birgt insbesondere bei starker Ausgabendynamik die Gefahr einer dauerhaften Schiefelage - die Kommunen mussten Ausgabensteigerungen in der Vergangenheit selbst verkraften (sie sind Teil ihres Deckungsmittelverbrauchs), bei der Entlastung (Erhöhung des kommunalen Deckungsmittelbestandes) soll jedoch das Land partizipieren. Das Symmetrieverfahren kann zwar grundsätzlich auf solche Effekte eingehen, es kann jedoch noch besser als generalistisches Prüfmodell wirken, das in längeren Zyklen das Zusammenspiel aus einer Vielzahl von be- und entlastenden Faktoren für die Ausgaben- und Einnahmenseite beider Ebenen bewertet.

1.4 BERECHNUNG DER SYMMETRIEFAKTOREN FÜR HESSEN

Grundsätzlich orientiert sich der in Abbildung 5 illustrierte Rechnungsweg am Verfahren nach JUNKERNHEINRICH ET AL. (siehe oben, Abbildung 3): Zunächst wird für beide Ebenen der Deckungsmittelverbrauch berechnet. Dieser gibt für die Kommunen an, welche Auszahlungen aus der Aufgabenerfüllung nicht durch zweckgebundene Einzahlungen (einschließlich Zuweisungen aus den Förderprogrammen) gedeckt sind und stattdessen aus Steuern und Finanzausgleichsleistungen (=Deckungsmittel) zu finanzieren sind. Für das Land liegt die Perspektive auf der eigenen Aufgabenerfüllung, die an die Kommunen fließenden Finanzausgleichsleistungen sind demnach von

den Bereinigten Auszahlungen abzuziehen. Als rechnerische Basis werden die Einzahlungen und Auszahlungen beider Ebenen um die Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich bereinigt. Hierdurch wird eine Gleichstellung der Kreditaufnahme und Tilgung am Kapitalmarkt erreicht, die bei den Bereinigten Ein- und Auszahlungen nach dem Konzept der amtlichen Statistik ohnehin außen vor bleibt. Auf beiden Ebenen verbleiben Platzhalter zur Berücksichtigung von Zinsausgaben, um die Ergebnisse differenziert nach dieser Maßgabe darstellen zu können.

Auf der Seite des Deckungsmittelbestandes werden im nächsten Schritt für die Kommunen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zuzüglich der Finanzausgleichsleistungen addiert. Zusätzlich kann im Symmetrieverfahren das Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern einbezogen werden (siehe Abschnitt 1.4.2). Für das Land werden die Steuereinnahmen mit den Einnahmen aus den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen (allgemeine Zuweisungen und Umlagen des Bundes und der Länder) addiert und die an die Kommunen fließenden Finanzausgleichsleistungen abgezogen.⁴⁵ Die Summe aus dem Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen bildet die insgesamt verfügbare Finanzmasse, die nun ausgabensymmetrisch zu verteilen ist (Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen, Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich).

Abbildung 5: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Hessen

	Kommunen	Land
funktions- bezogene Ausgaben	Bereinigte Ausgaben [./. ggf. Zinsausgaben]	Bereinigte Ausgaben ./. FAG-Leistungen des Landes [./. ggf. Zinsausgaben]
funktionsbezogene Einnahmen	./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. FAG-Leistungen des Landes [./. ggf. Zinseinnahmen]	./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen [./. ggf. Zinseinnahmen]
	= Deckungsmittelverbrauch (DMV _K)	= Deckungsmittelverbrauch (DMV _L)
	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Familienleistungsausgleich + ggf. Mehreinnahmepotenzial Realsteuern + FAG-Leistungen des Landes = Deckungsmittelbestand (DMB _K)	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen (außer von Gemeinden) ./. Familienleistungsausgleich ./. FAG-Leistungen des Landes = Deckungsmittelbestand (DMB _L)

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁵ Zwar erhält das Land Hessen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich keine Zahlungen, jedoch werden Finanzmittel aus anderen Quellen bezogen.

Sowohl für den Deckungsmittelverbrauch als auch für den Deckungsmittelbestand lässt sich auf dieser Datenbasis der kommunale Anteil berechnen. Aus diesen Daten kann der Symmetriekoeffizient als Doppelbruch berechnet werden.

$$\text{Symmetriekoeffizient}_t = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}_t}{\text{kommunaler Anteil DMV}_t} = \frac{\frac{\text{DMB}_{K,t}}{\text{DMB}_{K,t} + \text{DMB}_{L,t}}}{\frac{\text{DMV}_{K,t}}{\text{DMV}_{K,t} + \text{DMV}_{L,t}}}$$

Er beschreibt das Verhältnis aus dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand und dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch:

- Entsprechen sich beide Anteile, so herrscht eine perfekt ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen zwischen beiden Ebenen (Symmetriefaktor = 1).
- Ist der kommunale Verbrauchsanteil größer als der Bestandsanteil, ist der Symmetriefaktor kleiner als Eins (Symmetriefaktor < 1). Der kommunale Anteil an der Finanzmasse ist in dem Fall nicht ausgabensymmetrisch, die Kommunen sind relativ unterausgestattet. Es ist demnach eine Korrektur der Finanzausgleichsleistungen erforderlich, bis die Symmetrie hergestellt ist, d. h. bis zum kommunalen Anteil an der Verbrauchskomponente.
- Analog dazu signalisiert ein Symmetriefaktor größer als Eins (Symmetriefaktor > 1) eine relative Überausstattung der kommunalen Ebene, welche durch eine Senkung der Finanzausgleichsleistungen wieder ausgeglichen werden sollte.

Das rechnerische Ergebnis sagt dabei noch nichts darüber aus, wie dringlich eine angezeigte Asymmetrie auszugleichen ist. Dies bleibt eine landespolitische Ermessensentscheidung. Gleichwohl ist es das Ziel des Symmetrieverfahrens, auch geringe Abweichungen transparent zu machen, um schleichenden Ungleichgewichten frühzeitig entgegenzuwirken. Dabei wird der Veränderungsdruck unmittelbar angezeigt und klar quantifiziert.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Modellrechnungen vorgestellt, die auf Basis der beschriebenen Methodik vorgenommen wurden. Hierbei werden jeweils die wesentlichen Resultate einschließlich der Symmetriekoeffizienten und der Umrechnung in Anpassungsvolumina (Mio. Euro). Als zeitlicher Bezugsrahmen dienen die Ergebnisse der Jahre 2016-2023, aus denen ein ungewichteter Durchschnitt (arithmetisches Mittel) gebildet wird. Dies ermöglicht eine mittelfristige Einschätzung der Auskömmlichkeit der FAG-Masse im Lichte der bisherigen Entwicklung auf der Grundlage des im Jahr 2016 eingeführten Bedarfsmodells.

1.4.1 BASISMODELL

Das Basismodell dient zunächst zur Orientierung. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die Zahlungen beziehen sich sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene auf die Kernhaushalte.
- Die manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen entsprechen den FAG-Massen der jeweiligen Ausgleichsjahre einschließlich der Abrechnungsbeträge aus Vorjahren.⁴⁶
- Von den Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene grundsätzlich 100 % in die Berechnung einbezogen.

⁴⁶ Durch die recht langen Betrachtungszeiträume hat die alternative Zuordnung der Abrechnungsbeträge zum Zeitpunkt ihrer Entstehung kaum einen Einfluss auf das Gesamtergebnis. Die wechselseitig positiven und negativen Effekte gleichen sich gegenseitig aus.

- Die potenziellen Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern werden nicht angesetzt (Nutzung der unmodifizierten Ist-Steuereinnahmen der Kommunen).
- Die Steuereinnahmen des Landes werden nicht um die realisierten Mehreinnahmen aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer bereinigt (Nutzung der ungekürzten Ist-Steuereinnahmen des Landes).

Abbildung 6 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen. Für die einzelnen Jahre ist jeweils der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand sowie am Deckungsmittelverbrauch ausgewiesen. Der Quotient aus beiden Größen ergibt einen jahresbezogenen Symmetriekoeffizienten. Ergänzend ist die erforderliche jahresbezogene Anpassung der FAG-Masse angegeben, die zu einem Symmetriekoeffizienten von jeweils genau 1,00 führen würde.⁴⁷ Ein Symmetriekoeffizient > 1 repräsentiert eine relative Überausstattung der kommunalen Ebene (bezogen auf ihren Deckungsmittelverbrauch) und hätte eine Absenkung der FAG-Masse zur Folge. Spiegelbildlich würde ein Symmetriekoeffizient < 1 eine relative Unterausstattung der kommunalen Ebene repräsentieren und eine Aufstockung der FAG-Masse indizieren. Eine nachträgliche Abrechnung vergangener FAG-Jahre ist wenig zielführend, stattdessen kann über einen längeren Zeitraum eine zusammengefasste Betrachtung angestellt werden, die eine symmetrische Anpassung für die Zukunft sichert.

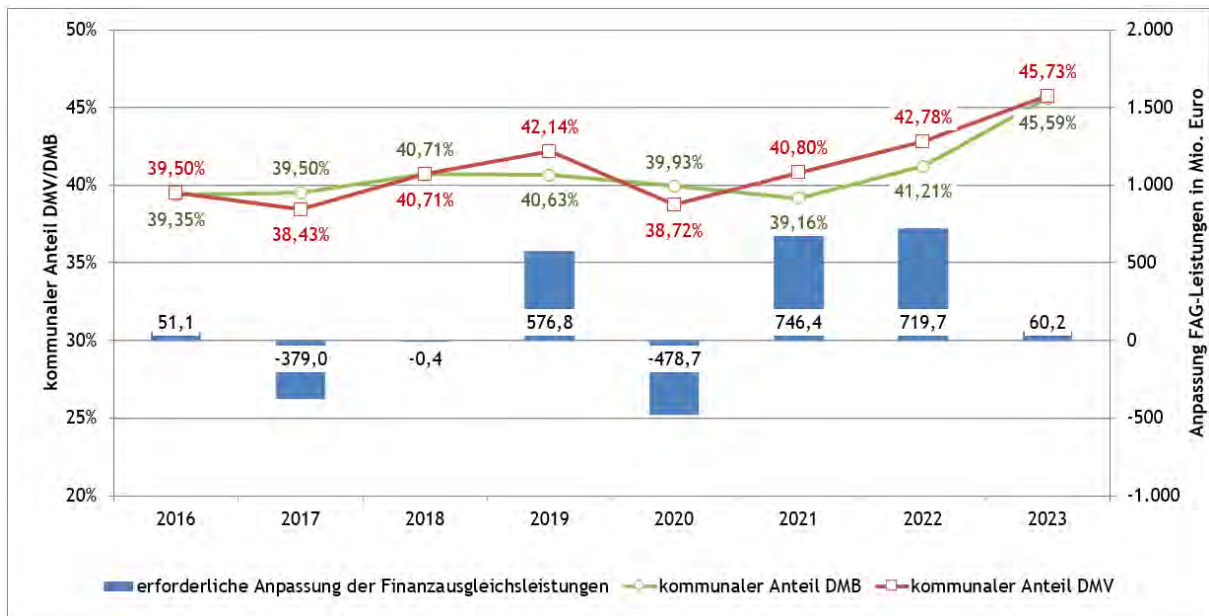
Für den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2023 ergibt sich gemäß dem Basismodell ein Symmetriekoeffizient von 0,992. Die Verteilung der Einnahmen zwischen den Ebenen ist demnach bereits als fast perfekt symmetrisch zu charakterisieren. Die Berechnungsweise des Bedarfsmodells hat demnach offenbar bereits eine weitgehende Synchronität der kommunalen Einnahmenausstattung zu ihrem Ausgabenverhalten hergestellt. Zusätzlich kann durch die symmetriegestützte Untersuchung bestätigt werden, dass dadurch weder einseitig die Kommunen bevorzugt wurden noch dem Land Hessen an anderen Stellen des Haushalts eine Kürzung oder ein unzureichendes Wachstum der Kommunalzuweisungen vorgeworfen werden könnte.⁴⁸

Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die die verbleibende kleine Lücke schließt und vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Anhebung der FAG-Masse um durchschnittlich 162,0 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen. Augenfällig sticht der Effekt der Corona-Pandemie hervor. Hier ging krisenbedingt der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen zurück, während der Deckungsmittelbestand vor dem Hintergrund der finanziellen Hilfsmaßnahmen des Bundes und des Landes Hessen nur geringfügig sank. Dabei fällt die erforderliche Negativ-Korrektur der FAG-Masse durch die Hilfsmaßnahmen des Landes Hessen während des Krisenjahres 2020 bedeutend geringer ausfällt als die Gegenreaktionen in den Jahren 2021 und 2022. In diesen beiden Jahren stieg der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch wieder an, die Anteile am Deckungsmittelbestand blieben jedoch dahinter zurück. Am aktuellen Rand 2023 ist der Anpassungseffekt mit lediglich 60,2 Mio. Euro deutlich geringer als in den durch die Effekte der Corona-Pandemie geprägten Jahre.

⁴⁷ Eine Anhebung oder Senkung der FAG-Masse würde sich dabei jeweils auf den Deckungsmittelbestand auswirken.

⁴⁸ Das aufgabenübergreifende Verfahren würde dies abbilden, sofern die FAG-Masse sich zwar dynamisch entwickelt, aber andere Finanzzuweisungen nicht wachsen würden. Dann würde der Deckungsmittelbestand sich schwächer entwickeln und zurückfallen. In der Analyse würde sich demnach ein Symmetriekoeffizient > 1 ergeben.

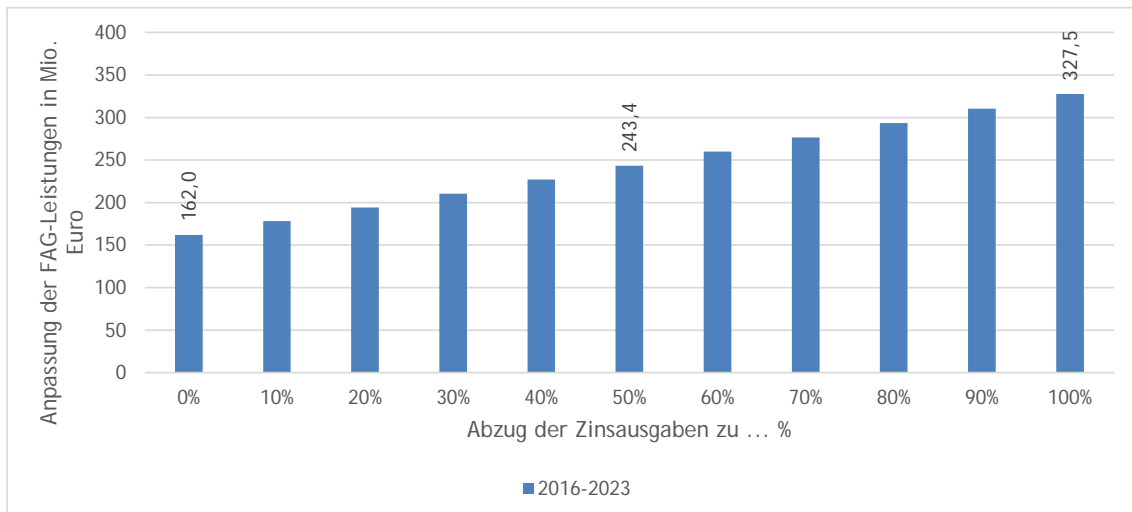
Abbildung 6: Modellergebnisse 2016-2023, Basismodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

In Abbildung 7 sind die Ergebnisse in Abhängigkeit der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen angegeben. Je höher der Anteil der Zinsen ist, der bei der Berechnung außen vor bleibt, desto stärker wird das rechnerische Ergebnis der Symmetrieberechnung zu Gunsten der Kommunen verschoben. Werden die Zinszahlungen beider Ebenen vollständig abgezogen, liegt das Ergebnis bei jeweils rund +327,5 Mio. Euro.

Abbildung 7: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Basismodell

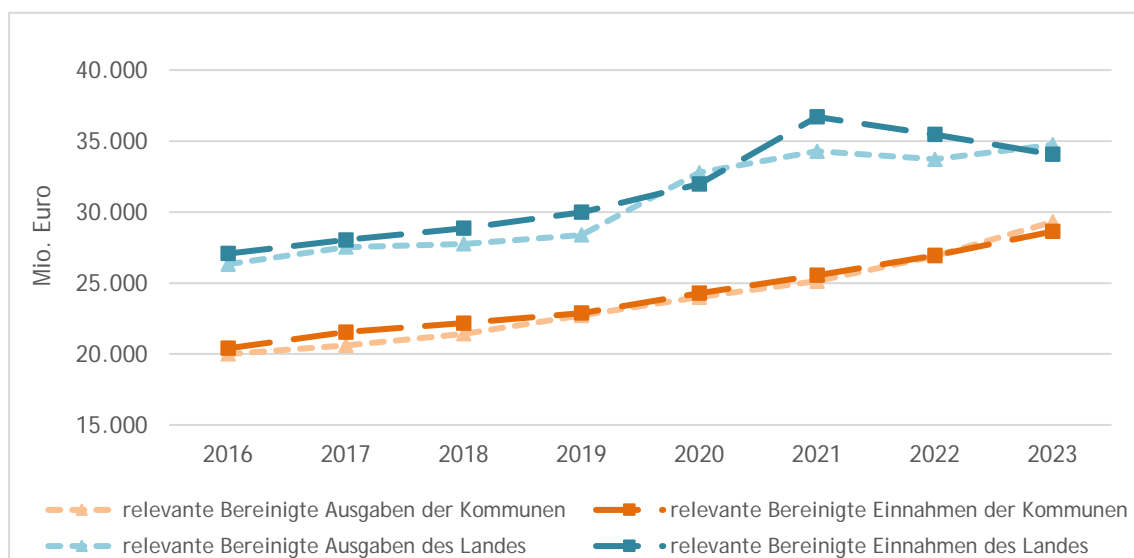


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

Zur Einordnung der Ergebnisse kann die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben betrachtet werden, die den Deckungsmittelverbrauch und -bestand prägen (Abbildung 8). Hieraus ist zum einen erkennbar, dass in den Jahren 2016 bis 2019 auf der Landesebene die Entwicklung der Bereinigten Einnahmen dynamischer verlaufen ist als die Entwicklung der Bereinigten Ausgaben. Im Jahr 2020 sind dann zunächst die Ausgaben des Landes sprunghaft angestiegen, die Einnahmenseite folgte erst mit Verzögerung in der Erholungsphase nach der Krise. Im Jahr 2023 war die Einnahmenentwicklung dann weiter rückläufig, während die Ausgaben des Landes im Kernhaushalt seit 2021 fast unverändert

waren. Im gleichen Zeitraum entwickelten sich die Ausgaben und Einnahmen auf der kommunalen Ebene weitgehend parallel. Im Corona-Krisenjahr wirkten die Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und des Landes Hessen so, dass keine Abweichung von den langfristigen Trends der Einnahmen und Ausgaben erkennbar war. Erst im Jahr 2023 war eine leichte Absetzbewegung der Ausgaben von den Einnahmen erkennbar.

Abbildung 8: Bereinigte Ausgaben und Einnahmen der Kommunen und des Landes Hessen 2016-2023



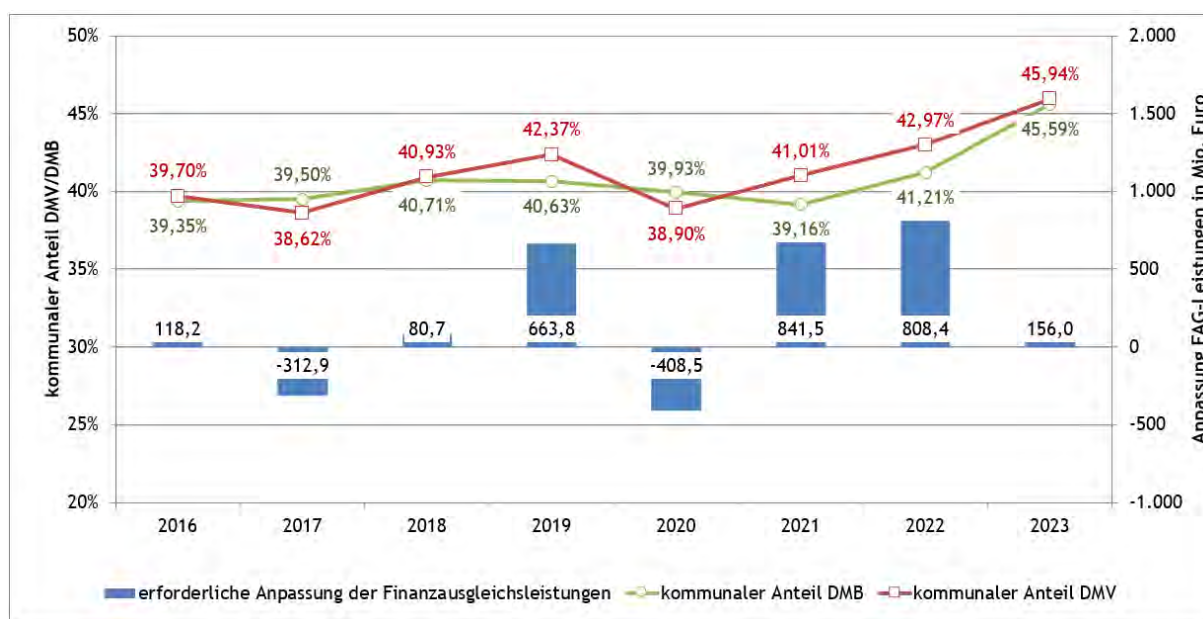
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

1.4.2 ERGÄNZUNGSMODELLE

Gegenüber dem Basismodell können einige Modifikationen vorgenommen werden, die auf spezifische Fragestellungen des Landes Hessen Bezug nehmen. Die Ergänzungsmodelle greifen die Struktur des Basismodells auf, erweitern es jedoch im Einzelnen um folgende Aspekte:

- Ergänzungsmodell 1 bezieht die Zinsausgaben und -einnahmen anteilig in die Berechnungen des Symmetriekoeffizienten mit ein.
- Im Ergänzungsmodell 2 bleiben die Zinsausgaben und -einnahmen wieder außen vor. Stattdessen werden die kalkulatorischen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern angesetzt. Darüber hinaus gehen die potenziell erzielbaren Mehr- oder Mindereinnahmen des Landes in die Berechnung ein, die aus einer Erhöhung bzw. Absenkung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer auf den Bundesdurchschnitt resultiert hätten. Der Ansetzungsfaktor von 100 % wurde deckungsgleich zum Ansatz der kommunalen Realsteuerpotenziale gewählt, um eine identische Behandlung beider Ebenen zu gewährleisten. Diese Gleichmäßigkeit entspricht dem allgemeinen Symmetriegedanken.
- Das Ergänzungsmodell 3 wird das Basismodell auf die Kern- und Extrahaushalte erweitert. Die Zinsausgaben und -einnahmen sowie die Realsteuer- bzw. Grunderwerbsteuermehr- bzw. mindereinnahmepotenziale werden nicht angerechnet.
- Im Ergänzungsmodell 4 werden einerseits die Zinsen anteilig angerechnet und andererseits findet eine Korrektur des Ergebnisses um das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ statt. Das Modell bezieht sich wieder ausschließlich auf die Kernhaushalte. Die Realsteuer- bzw. Grunderwerbsteuermehr- bzw. -mindereinnahmepotenziale werden nicht angerechnet.

Abbildung 9: Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 1



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

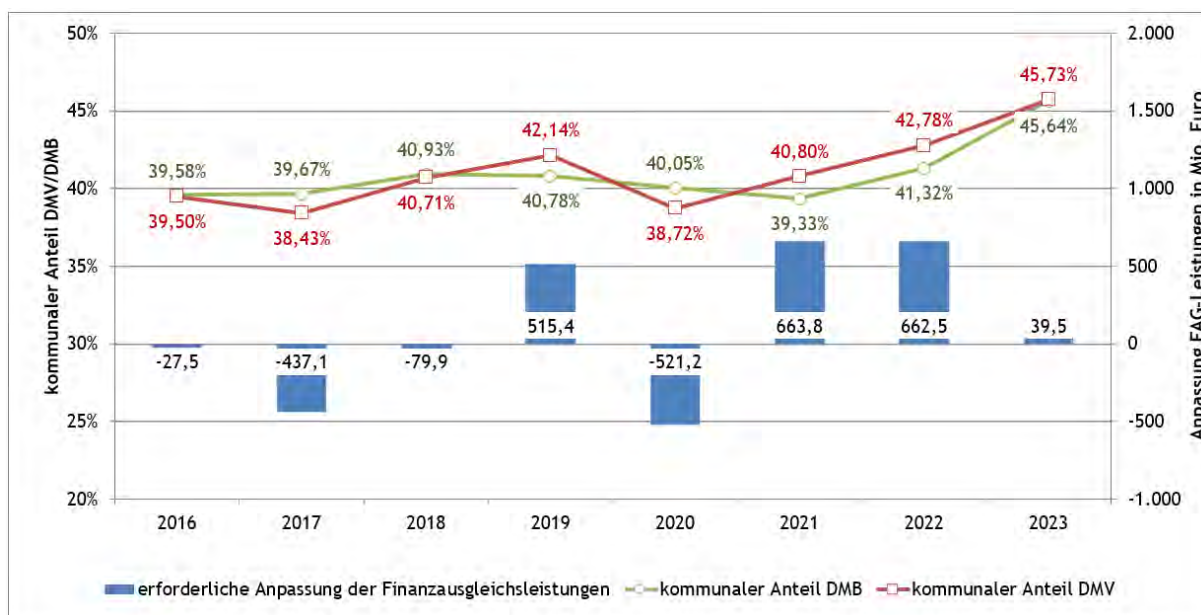
Abbildung 9 fasst die Ergebnisse für das Ergänzungsmodell 1 zusammen. Die Zinsauszahlungen und -einzahlungen werden zu 50 % in die Berechnung einbezogen. Für den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2023 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 0,987. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Anhebung der FAG-Masse um durchschnittlich 243,4 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen. Wie bereits zuvor gezeigt wurde, erhöht sich der Anpassungsbedarf auf bis zu durchschnittlich +327,5 Mio. Euro pro Jahr, wenn die Zinszahlungen vollständig aus den Berechnungen ausgeschlossen werden (Abbildung 7). Die Ergebnisse deuten demzufolge auf einen Anpassungsbedarf zu Gunsten der Kommunen hin.

Die Ursache hierfür liegt in der unterschiedlichen Bedeutung der Zinsauszahlungen für beide Ebenen: Auf der Landesebene in Hessen liegen sie deutlich höher als auf der Kommunalebene (2023: 767 Mio. Euro versus 289 Mio. Euro). Im Basismodell wurden die Zinsen nicht abgezogen, sondern zu 100 % in den bereinigten Ausgaben beider Gebietskörperschaftsebenen berücksichtigt. Demnach gehen die im Vergleich zu den Kommunen deutlich höheren Zinsauszahlungen des Landes vollständig in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten ein. Werden die Zinsauszahlungen - wie im Ergänzungsmodell 1 angeführt - jedoch zu 50 % von den bereinigten Auszahlungen beider Ebenen abgezogen, so führt dies im Verhältnis zu einem stärkeren Auszahlungsrückgang auf der Landesebene, was dessen Deckungsmittelverbrauch stärker absenkt als denjenigen der Kommunen. Infolgedessen steigt der Anpassungsbedarf bei der FAG-Masse zugunsten der Kommunen an. Der Effekt ist umso stärker, je weniger die Zinsausgaben in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten einbezogen werden bzw. je höher der Anteil der Zinsausgaben ist, der von den bereinigten Gesamtausgaben abgezogen wird.

Im Ergänzungsmodell 2 werden die Realsteuer- bzw. Grunderwerbsteuermehr- bzw. -mindereinnahmepotenziale in die Berechnungen einbezogen, woraus sich ein Symmetriekoeffizient i. H. v. 0,996 ergibt.⁴⁹ Demnach wird zur Herstellung einer vollständigen Symmetrie auch in dieser Modellvariante eine Anhebung der FAG-Leistungen des Landes erforderlich. Sie fällt jedoch erkennbar geringer aus als im Basismodell bzw. Ergänzungsmodell 1 (durchschnittlich 101,9 Mio. Euro pro Jahr). Mit Blick auf Abbildung 10 im direkten Vergleich zu Abbildung 7 und Abbildung 9 resultiert dies nicht aus einem bestimmten Jahreswert, sondern basiert auf einer stetigen Entwicklung in allen Jahren im betrachteten Zeitraum.

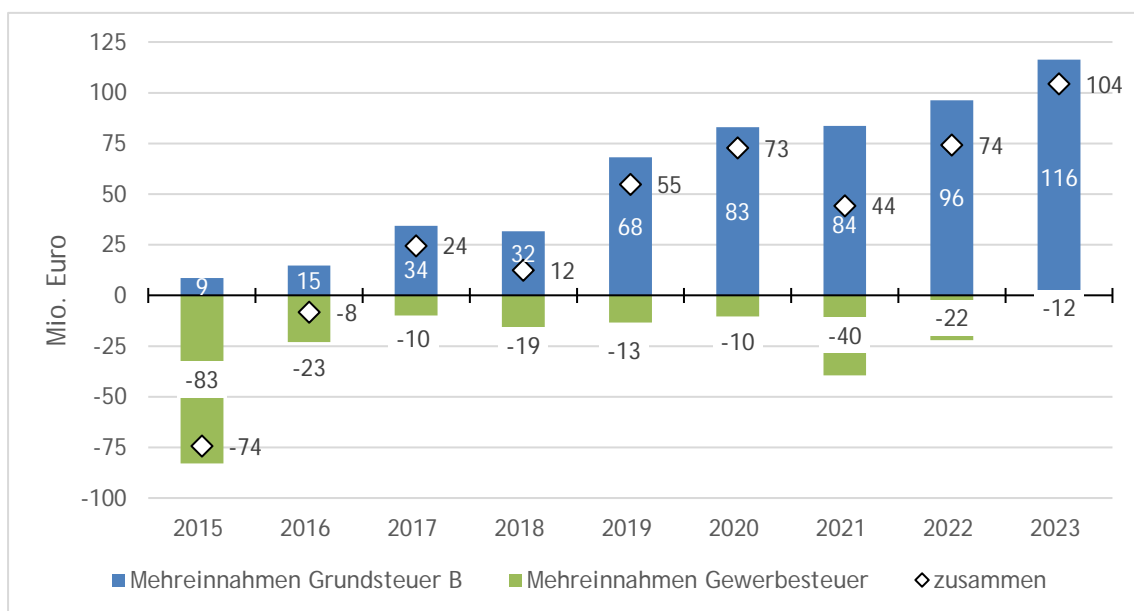
⁴⁹ Die kalkulatorischen Mehr- und Mindereinnahmen werden für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer berechnet, nicht jedoch für die Grundsteuer A.

Abbildung 10: Modellerggebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 2



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

Abbildung 11: Potenzielle Realsteuermehr- bzw. -mindereinnahmen der hessischen Kommunen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2015-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

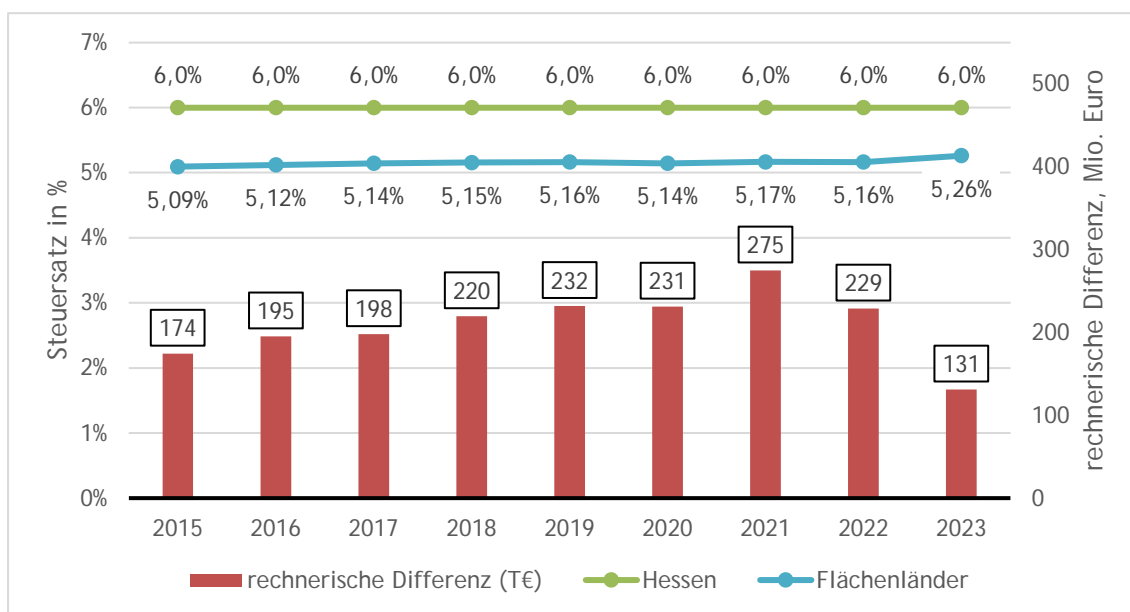
Zur Begründung soll auf die Potenziale des Landes und der Kommunen hinsichtlich der Grunderwerbsteuereinnahmen bzw. Realsteuereinnahmen im Einzelnen kurz eingegangen werden.⁵⁰ Für die hessischen Kommunen ergeben sich auf der Grundlage einer größenklassendifferenzierten Betrachtung⁵¹ umfangreiche fiktive Mehreinnahmen aus der Grundsteuer B gegenüber den bundesweiten Referenzhebesätzen, die sich am aktuellen Rand im Jahr 2023 auf 116 Mio. Euro belaufen. Hinsichtlich der Gewerbesteuer ergeben sich hingegen leichte fiktive Mindereinnahmen (2023:

⁵⁰ Vgl. dazu ausführlich Lenk/Hesse/Starke (2024).

⁵¹ Hierzu werden die Hebesatzdifferenzen für jede Größenklasse berechnet und dann mit den relevanten Grundbeträgen multipliziert. Anschließend werden die Werte für die Größenklassen addiert.

-12 Mio. Euro), wobei das Volumen der Mindereinnahmen seit 2021 (damals noch -40 Mio. Euro) rückläufig ist. Werden die fiktiven Mehr- und Mindereinnahmen aus beiden Realsteuerarten aufsummiert ergeben sich seit 2017 fiktive Realsteuermehreinnahmen, die sich in 2023 auf rund 104 Mio. Euro belaufen.

Abbildung 12: Potenzielle Mehr- bzw. Mindereinnahmen des Landes Hessen aus der Grunderwerbsteuer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2015-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

Gleiches gilt für das Land, welches im gesamten betrachteten Zeitraum einen Grunderwerbsteuersatz i. H. v. 6,0 % aufweist und damit stetig oberhalb des bundesweiten Referenzsatzes liegt. Die Mehreinnahmen des Landes Hessen gegenüber dem Bundesdurchschnitt schwanken dabei im untersuchten Zeitraum 2015-2023 zwischen 131 Mio. Euro und 275 Mio. Euro. Auffällig ist dabei, dass die rechnerische Differenz zum aktuellen Rand hin abnimmt, da der Referenzsatz aufgrund der Steuersatzsteigerungen in Sachsen (von 3,5 % auf 5,5 %) und Hamburg (von 4,5 % auf 5,5 %) gestiegen ist. Analog zu den Realsteuereinnahmen der kommunalen Ebene können diese Mehreinnahmen als fiktive Größe in der Symmetrieberechnung berücksichtigt werden.

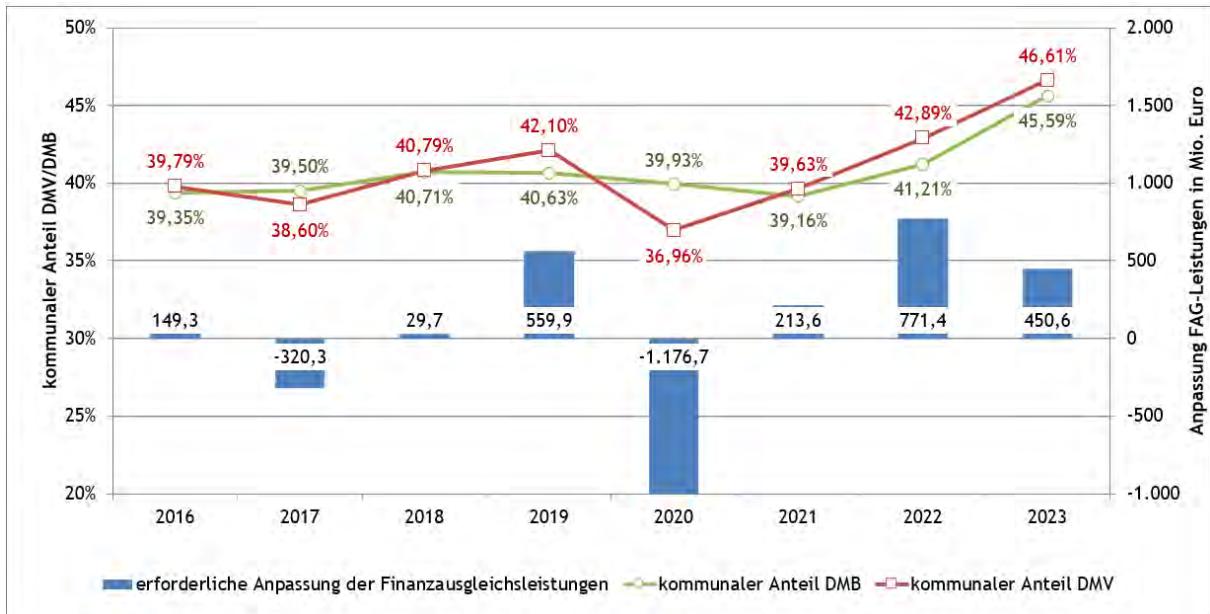
Zusammenfassend verzeichnen zwar sowohl die Kommunal- als auch die Landesebene in Hessen Mehreinnahmen infolge der im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlichen Anspannung der Hebe- bzw. Steuersätze. Diese fallen jedoch beim Land bedeutend höher aus, da es den Grunderwerbsteuersatz im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stärker anspannt als die Kommunen ihre (nach Größenklassen differenzierten) Realsteuerhebesätze. Dies schmälert entsprechend den Anpassungsbedarf der FAG-Leistungen für die Kommunen. Beide Aspekte gehen gleichgewichtig in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten ein.⁵²

Die Ausweitung der Betrachtung auf die Kern- und Extrahaushalte im Ergänzungsmodell 3 bestätigt in der Gesamtschau im Wesentlichen die vorherigen Ergebnisse. In den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021 ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede. Allein in 2020 hätte sich infolge der Hilfsmaßnahmen des Landes für die Kommunen eine Kürzung der FAG-Leistungen von mehr als 1 Mrd. Euro ergeben (Basismodell: -478,7 Mio. Euro, vgl. Abbildung 6). Des Weiteren resultiert aus der zusätzlichen Einbeziehung der Extrahaushalte eine erkennbar geringere Anhebung der FAG-Masse in 2021 zum Erreichen von perfekter Symmetrie (213,6 Mio. Euro versus

⁵² Das bedeutet, dass jeweils die dargestellte volle Differenz gegenüber den relevanten bundesweiten Durchschnitts bei der Position der Steuereinnahmen zum Abzug gebracht wird.

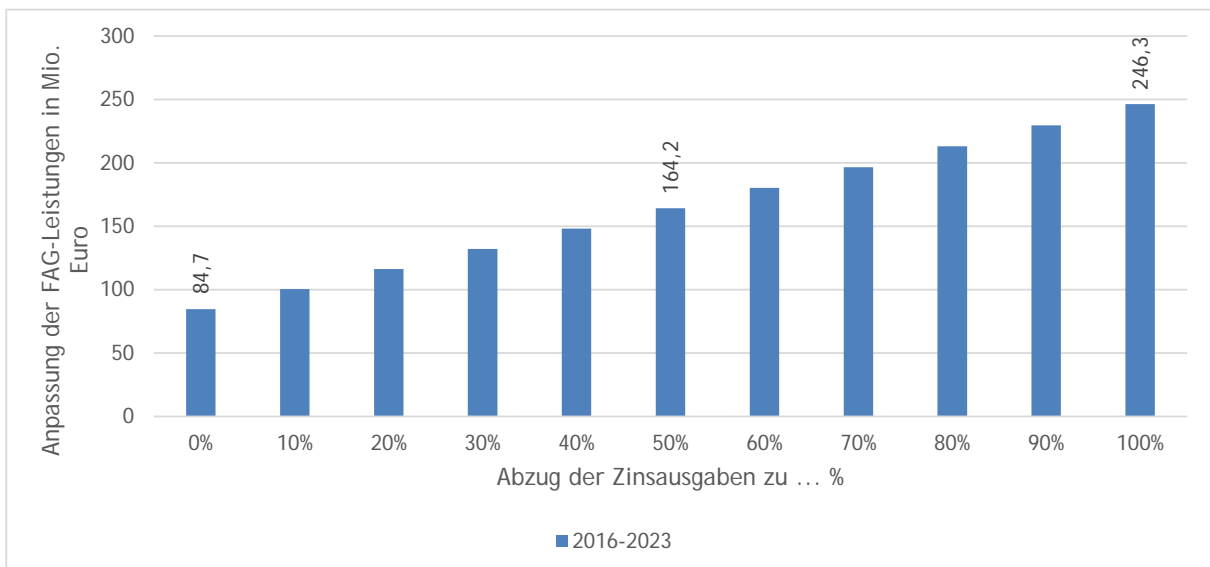
746,4 Mio. Euro). Dies liegt an den umfangreichen Zahlungen des Landes an die Kommunen, welche im Rahmen von Sondervermögen - und damit außerhalb der Kernhaushalte - an die kommunale Ebene geflossen sind. Diese erhöhen den Deckungsmittelverbrauch des Landes und senken spiegelbildlich den Deckungsmittelverbrauch der Kommunen. Im Gesamtzeitraum 2016-2023 ergibt sich angesichts dieser Effekte immer noch ein Anpassungsbedarf der FAG-Masse von +84,7 Mio. Euro pro Jahr zu Gunsten der Kommunen.

Abbildung 13: Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 3



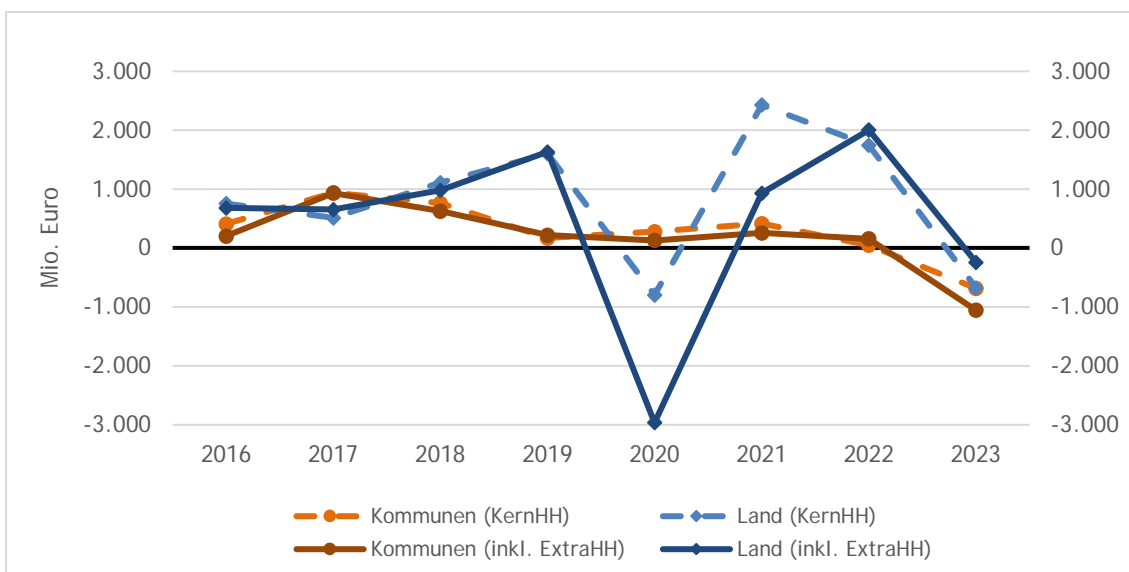
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

Abbildung 14: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 3



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

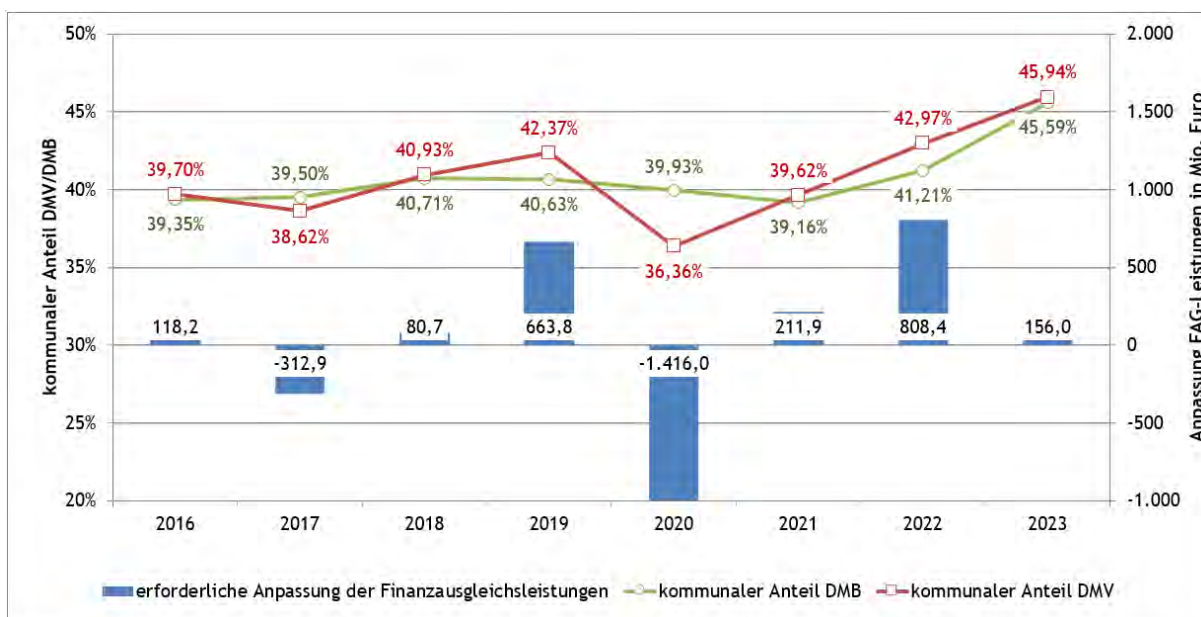
Abbildung 15: Finanzierungssalden der kommunalen und der Landesebene 2016-2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

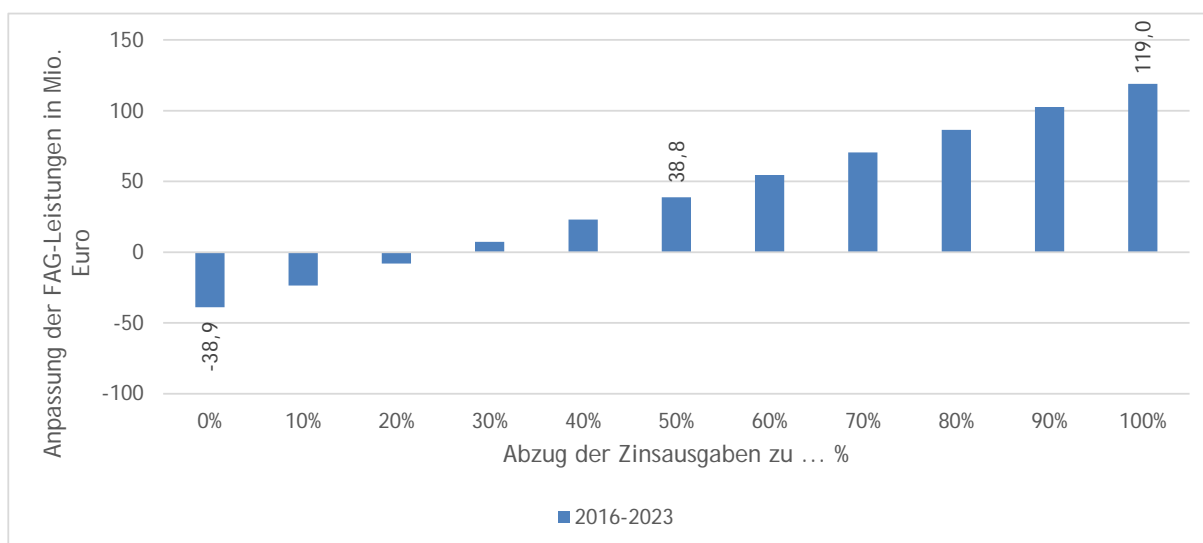
Abschließend werden im Ergänzungsmodell 4 wieder ausschließlich die Kernhaushalte betrachtet. Zudem werden die Zinsausgaben und -einnahmen nicht vollständig, sondern nur zu 50 % in den Berechnungen berücksichtigt. Im Vordergrund steht bei diesem Modelltyp die Wirkung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“, in dessen Rahmen die Kommunen im Jahr 2020 2,765 Mrd. Euro und in 2021 1,469 Mrd. Euro an Zuschüssen erhalten haben. Hierbei werden die bereinigten Einnahmen des Landes um eben diese Zahlungen vermindert, was den Deckungsmittelverbrauch der Landesebene stark erhöht. Die übrigen Jahre entsprechen den Ergebnissen aus dem Ergänzungsmodell 1 (Abbildung 9). Auf dieser Grundlage ergibt sich im Durchschnitt der Jahre 2016-2023 immer noch ein Anpassungsbedarf von +38,8 Mio. Euro pro Jahr zu Gunsten der Kommunen, also eine Anhebung der FAG-Masse.

Abbildung 16: Modellergebnisse 2016-2023, Ergänzungsmodell 4



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

Abbildung 17: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 4



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

Das Ergebnis ist dabei stark von der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen abhängig: Werden die Zinsen etwa gar nicht von den bereinigten Ausgaben der Kommunen bzw. des Landes abgezogen, hätte dies einen negativen Anpassungsbetrag i. H. v. -38,9 Mio. Euro zu Lasten der Kommunen zur Folge, wonach die FAG-Masse gekürzt werden müsste.

1.5 ZUSAMMENFASSUNG UND ZWISCHENFAZIT

Zusammenfassend zeigt sich bei allen fünf betrachteten Modelltypen, dass ein leichter Anpassungsbedarf der FAG-Masse zu Gunsten der Kommunen vorliegt. Auf der Basis der Jahresdurchschnitte von 2016 bis 2023 würden sich, je nach Modelltyp bzw. gewähltem Parameter, folgende Anhebungsbeträge ergeben, um eine vollständige Symmetrie zwischen der Landes- und der Kommunalebene zu erhalten:

- Basismodell: +162,0 Mio. Euro
- Ergänzungsmodell 1, mit anteiligen Zinsen (50 %): +243,4 Mio. Euro
- Ergänzungsmodell 2, mit Berücksichtigung Realsteuer/Grunderwerbsteuer: +104,2 Mio. Euro
- Ergänzungsmodell 3, mit Berücksichtigung Extrahaushalte: +84,7 Mio. Euro
- Ergänzungsmodell 4, mit Sondervermögen und anteiligen Zinsen (50 %): +38,8 Mio. Euro

Die ausführlichen Ergebnisse der Berechnungen zum Symmetriemodell (Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand beider Gebietskörperschaftsebenen, kommunaler Anteil an beiden Kennzahlen, Symmetriekoeffizient und Anpassungsbedarf der FAG-Masse) werden nachfolgend in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4: Zusammenfassende Tabelle der gutachterlichen Berechnungen zum Symmetriemodell für Hessen

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Basismodell	DMV Kommunen (Mio. Euro)	12.999,8	13.103,1	13.963,6	15.299,0	15.533,0	17.315,0	18.786,5	20.861,5
	DMV Land (Mio. Euro)	19.911,0	20.990,8	20.339,9	21.003,6	24.580,4	25.119,2	25.127,7	24.759,1
	DMV zusammen (Mio. Euro)	32.910,9	34.093,9	34.303,5	36.302,6	40.113,4	42.434,2	43.914,2	45.620,6
	DMB Kommunen (Mio. Euro)	13.406,5	14.037,9	14.724,6	15.467,1	15.809,3	17.727,6	18.831,6	20.177,9
	DMB Land (Mio. Euro)	20.663,2	21.502,1	21.447,4	22.603,2	23.781,5	27.546,8	26.870,3	24.079,5
	DMB zusammen (Mio. Euro)	34.069,7	35.540,1	36.172,0	38.070,3	39.590,7	45.274,4	45.701,9	44.257,4
	DMV Anteil Kommunen	39,50%	38,43%	40,71%	42,14%	38,72%	40,80%	42,78%	45,73%
	DMB Anteil Kommunen	39,35%	39,50%	40,71%	40,63%	39,93%	39,16%	41,21%	45,59%
	Symmetriekoeffizient	0,996	1,028	1,000	0,964	1,031	0,960	0,963	0,997
Anpassungsbedarf FAG-Masse (Mio. Euro)	51,09	-379,00	-0,40	576,82	-478,70	746,36	719,67	60,22	
Ergänzungsmodell 1	DMV Kommunen (Mio. Euro)	12.770,4	12.890,8	13.759,7	15.110,9	15.369,2	17.170,5	18.652,6	20.716,5
	DMV Land (Mio. Euro)	19.399,3	20.489,2	19.857,8	20.552,1	24.140,4	24.693,8	24.751,7	24.373,6
	DMV zusammen (Mio. Euro)	32.169,7	33.380,0	33.617,5	35.663,0	39.509,6	41.864,3	43.404,3	45.090,1
	DMB Kommunen (Mio. Euro)	13.406,5	14.037,9	14.724,6	15.467,1	15.809,3	17.727,6	18.831,6	20.177,9
	DMB Land (Mio. Euro)	20.663,2	21.502,1	21.447,4	22.603,2	23.781,5	27.546,8	26.870,3	24.079,5
	DMB zusammen (Mio. Euro)	34.069,7	35.540,1	36.172,0	38.070,3	39.590,7	45.274,4	45.701,9	44.257,4
	DMV Anteil Kommunen	39,70%	38,62%	40,93%	42,37%	38,90%	41,01%	42,97%	45,94%
	DMB Anteil Kommunen	39,35%	39,50%	40,71%	40,63%	39,93%	39,16%	41,21%	45,59%
	Symmetriekoeffizient	0,991	1,023	0,995	0,959	1,027	0,955	0,959	0,992
Anpassungsbedarf FAG-Masse (Mio. Euro)	118,17	-312,94	80,72	663,76	-408,51	841,51	808,41	156,00	
Ergänzungsmodell 2	DMV Kommunen (Mio. Euro)	12.999,8	13.103,1	13.963,6	15.299,0	15.533,0	17.315,0	18.786,5	20.861,5
	DMV Land (Mio. Euro)	19.911,0	20.990,8	20.339,9	21.003,6	24.580,4	25.119,2	25.127,7	24.759,1
	DMV zusammen (Mio. Euro)	32.910,9	34.093,9	34.303,5	36.302,6	40.113,4	42.434,2	43.914,2	45.620,6
	DMB Kommunen (Mio. Euro)	13.414,8	14.013,5	14.712,2	15.412,3	15.736,6	17.683,5	18.767,6	20.113,9
	DMB Land (Mio. Euro)	20.477,1	21.311,8	21.233,9	22.382,2	23.556,7	27.280,4	26.651,1	23.958,3
	DMB zusammen (Mio. Euro)	33.892,0	35.325,3	35.946,1	37.794,5	39.293,3	44.963,9	45.418,7	44.072,1
	DMV Anteil Kommunen	39,50%	38,43%	40,71%	42,14%	38,72%	40,80%	42,78%	45,73%
	DMB Anteil Kommunen	39,58%	39,67%	40,93%	40,78%	40,05%	39,33%	41,32%	45,64%
	Symmetriekoeffizient	1,002	1,032	1,005	0,968	1,034	0,964	0,966	0,998
Anpassungsbedarf FAG-Masse (Mio. Euro)	-27,48	-437,14	-79,93	515,38	-521,20	663,77	662,53	39,52	
Ergänzungsmodell 3	DMV Kommunen (Mio. Euro)	13.205,6	13.105,7	14.100,2	15.248,3	15.680,6	17.471,4	18.677,7	21.235,3
	DMV Land (Mio. Euro)	19.984,1	20.849,0	20.468,1	20.972,2	26.745,8	26.617,4	24.866,9	24.323,9
	DMV zusammen (Mio. Euro)	33.189,8	33.954,8	34.568,3	36.220,5	42.426,3	44.088,8	43.544,6	45.559,2
	DMB Kommunen (Mio. Euro)	13.406,5	14.037,9	14.724,6	15.467,1	15.809,3	17.727,6	18.831,6	20.177,9
	DMB Land (Mio. Euro)	20.663,2	21.502,1	21.447,4	22.603,2	23.781,5	27.546,8	26.870,3	24.079,5
	DMB zusammen (Mio. Euro)	34.069,7	35.540,1	36.172,0	38.070,3	39.590,7	45.274,4	45.701,9	44.257,4
	DMV Anteil Kommunen	39,79%	38,60%	40,79%	42,10%	36,96%	39,63%	42,89%	46,61%
	DMB Anteil Kommunen	39,35%	39,50%	40,71%	40,63%	39,93%	39,16%	41,21%	45,59%
	Symmetriekoeffizient	0,989	1,023	0,998	0,965	1,080	0,988	0,961	0,978
Anpassungsbedarf FAG-Masse (Mio. Euro)	149,28	-320,31	29,74	559,94	-1.176,72	213,63	771,44	450,63	
Ergänzungsmodell 4	DMV Kommunen (Mio. Euro)	12.770,4	12.890,8	13.759,7	15.110,9	15.369,2	17.170,5	18.652,6	20.716,5
	DMV Land (Mio. Euro)	19.399,3	20.489,2	19.857,8	20.552,1	26.905,9	26.163,1	24.751,7	24.373,6
	DMV zusammen (Mio. Euro)	32.169,7	33.380,0	33.617,5	35.663,0	42.275,1	43.333,6	43.404,3	45.090,1
	DMB Kommunen (Mio. Euro)	13.406,5	14.037,9	14.724,6	15.467,1	15.809,3	17.727,6	18.831,6	20.177,9
	DMB Land (Mio. Euro)	20.663,2	21.502,1	21.447,4	22.603,2	23.781,5	27.546,8	26.870,3	24.079,5
	DMB zusammen (Mio. Euro)	34.069,7	35.540,1	36.172,0	38.070,3	39.590,7	45.274,4	45.701,9	44.257,4
	DMV Anteil Kommunen	39,70%	38,62%	40,93%	42,37%	36,36%	39,62%	42,97%	45,94%
	DMB Anteil Kommunen	39,35%	39,50%	40,71%	40,63%	39,93%	39,16%	41,21%	45,59%
	Symmetriekoeffizient	0,991	1,023	0,995	0,959	1,098	0,988	0,959	0,992
Anpassungsbedarf FAG-Masse (Mio. Euro)	118,17	118,17	118,17	118,17	118,17	118,17	118,17	118,17	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Hessen.

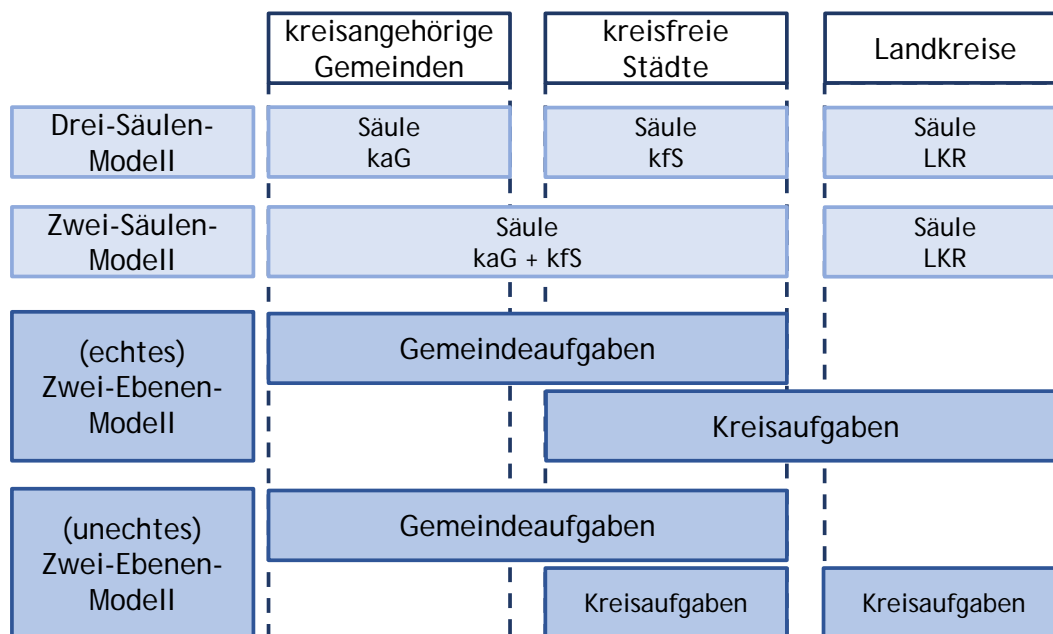
2 TEILSCHLÜSSELMASSENBILDUNG

Nachfolgend wird beurteilt, ob die derzeitige Dotation der Teilschlüsselmassen aus finanzwissenschaftlicher Sicht sachgerecht erscheint. Dafür wird zunächst die Funktionsweise der Teilschlüsselmassenbildung im Rahmen eines Ländervergleichs kurz erläutert (Abschnitt 2.1). Im Anschluss daran wird eine Methode zur Überprüfung der Teilschlüsselmassen vorgestellt und umgesetzt, welche sich an einer aufgaben- und ausgabensymmetrischen Verteilung der Teilschlüsselmassen auf die drei Säulen orientiert und die von den Gutachtern bereits für die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zur Überprüfung der dortigen Finanzausgleichssysteme verwendet wurde (Abschnitt 2.2).

2.1 VORGEHENSWEISE BEI DER TEILSCHLÜSSELMASSENBILDUNG IM LÄNDERVERGLEICH

Die Bildung der Teilschlüsselmassen variiert je nach Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichssystems im Ländervergleich. Im Wesentlichen werden dabei Säulen- und Ebenen-Modelle unterschieden (Abbildung 18):⁵³ Erstere orientieren sich streng an den Gebietskörperschaftsgruppen des Landes, wobei jedoch wiederum gestalterische Differenzen vorliegen: Üblicherweise werden die drei grundsätzlichen *Kommunaltypen* unterschieden (i. d. R. kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) und jeweils mit einer eigenen Teilschlüsselmasse (sog. *Säule*) versehen. Abweichend davon gibt es in Bayern und Nordrhein-Westfalen sog. Zwei-Säulen-Modelle, in denen die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte aus einer gemeinsamen Säule Schlüsselzuweisungen erhalten (vgl. Tabelle 5).

Abbildung 18: Modelltypen der Teilschlüsselmassenbildung im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Gegensatz dazu wird im sog. Ebenen-Modell der Bezug zu den unterschiedlichen *Aufgabentypen* in den Fokus gestellt. Zum einen wird eine Ebene für die gemeindlichen Aufgaben abgegrenzt, aus der die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte (anteilig auf der Grundlage ihrer

⁵³ Vgl. u. a. Schiller/Cordes (2013), S. 21-32.

Gemeindeaufgaben) Schlüsselzuweisungen erhalten. Zum anderen wird eine Ebene für die Kreisaufgaben definiert, an der die Landkreise und wiederum die kreisfreien Städte (anteilig auf der Basis ihrer Kreisaufgaben) partizipieren. Dementsprechend wird dabei der besondere Status der kreisfreien Städte aufgelöst: Da diese sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, erhalten sie auch gleichzeitig aus zwei Teilschlüsselmassen Zuweisungen, wofür ihre Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile separat ermittelt werden.

Tabelle 5: Teilschlüsselmassenbildung im Ländervergleich

Land	rechtliche Grundlagen	Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen "Säulenmodelle"					Aufteilung nach Aufgaben "Ebenenmodelle"	
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Landschaftsverbände	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
BW	§ 3 FAG	74,10 v. H.	4,92 v. H.		20,98 v. H.			
BY	Art. 1 Abs. 3 BayFAG			64 v. H.	36 v. H.			
BB	§ 5 Abs. 3 BBgFAG						67,8 v. H.	28,0 v. H. (Landkreise) und 4,2 v. H. (kreisfreie Städte)
HE	§ 16 HFAG	keine festen Quoten ^a						
MV	§ 15 Abs. 1 FAG MV						58,43 v. H.	41,57 v. H.
NI	§ 3 NFAG						50,9 v. H.	49,1 v. H.
NW ^b	§ 6 GFG 2023			ca. 78,5 v. H.	ca. 11,7 v. H.	ca. 9,8 v. H.		
RP	§ 12 Abs. 1, 2 LFAG	keine festen Quoten ^a						
SL ^c	§ 7 KFAG	59,88 v. H.			18,61 v. H.			
SN ^d	§ 4 Abs. 3 SächsFAG	Verteilung entsprechend gleichmäßiger Entwicklung der Finanzkraft je Einwohner (Gleichmäßigkeitsgrundsatz II)						
ST ^b	§ 12 Abs. 1 FAG	ca. 39,92 v. H.	ca. 34,70 v. H.		ca. 25,38 v. H.			
SH ^e	§ 4 Abs. 1 FAG						30,73 v. H.	53,96 v. H.
TH	§ 7 ThürFAG						43,9 v. H.	56,1 v. H.

a) Aufteilung zwischen den drei Säulen resultiert aus Berechnungen aus dem vertikalen Finanzausgleich

b) Das Gesetz weist Absolutwerte aus. Die Prozentwerte sind auf dieser Basis berechnet.

c) Die übrige Schlüsselmasse verteilt sich wie folgt: Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden 7,83 v. H., Kommunalisierungszuweisungen an Gemeindeverbände 5,00 v. H., Investitionsstock 2,56 v. H., Ausgleichsstock 6,12 v. H.

d) Das Gesetz verweist nicht auf explizite Anteile, sondern auf die horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsätze (GMG II.1 und II.2)

e) Die Zentralen Orte erhalten eine separate Teilschlüsselmasse (Anteil: 15,31 v. H.).

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer 2025.

Eine Sonderform des Zwei-Ebenen-Modells (unechtes Zwei-Ebenen-Modell) findet sich in Brandenburg: Das BbgFAG sieht die Bildung von drei Teilmassen vor, die sich jedoch an den kommunalen Aufgabentypen orientieren. So existiert eine einheitliche Teilmasse für die Gemeindeaufgaben, aus der die kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden und Städte Schlüsselzuweisungen erhalten. Auf der Ebene Kreisaufgaben werden hingegen für die Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte zwei separate Teilschlüsselmassen gebildet.⁵⁴

Gemäß § 16 HFAG wird im hessischen Finanzausgleichssystem ein Drei-Säulen-Modell verwendet. Dabei gibt es im Unterschied zu anderen Ländern keine festen, vordefinierten Aufteilungsquoten. Stattdessen ergibt sich die Aufteilung der FAG-Massen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen anhand dem Berechnungsschema für den vertikalen Finanzausgleich. Dies berücksichtigt die kommunalen Ausgaben, modifiziert diese im Rahmen des Korridorverfahrens und saldiert diese sowohl mit aufgabenbezogenen Einzahlungen als auch mit allgemeinen Deckungsmitteln. Wichtig ist hierbei, dass die derzeit festgelegten Quoten nicht nach § 16 HFAG festgelegt wurden. Die Berechnung erfolgte zuletzt im Jahr 2020 auf der Basis des Durchschnitts der Jahre 2019, 2020 und 2021. Diese seitdem geltenden Quoten werden bis zum Jahr 2025 angewendet.

⁵⁴ Die Verteilung der Finanzmittel in letzterer erfolgt lediglich nach der Einwohnerzahl und damit ohne Steuerkraftausgleich.

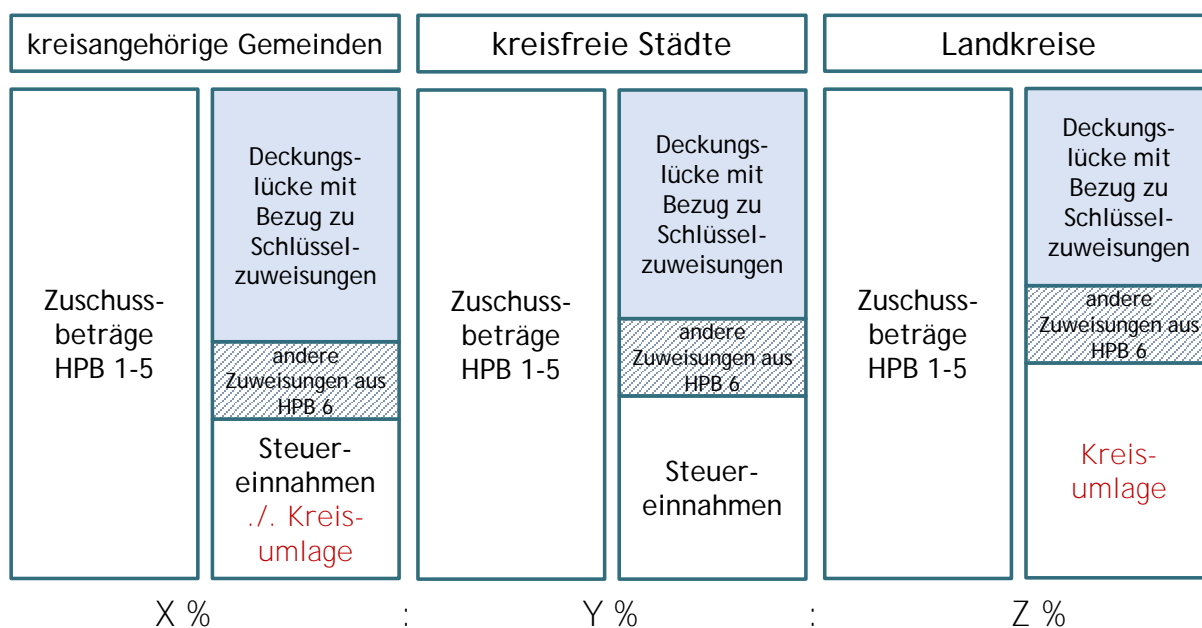
2.2 BESTIMMUNG UND JUSTIERUNG DER ANTEILE DER DREI TEILSCHLÜSSELMASSEN

Nachfolgend wird ein Vorschlag für eine alternative Überprüfung der Volumina in den drei Teilschlüsselmassen vorgestellt. Ziel ist die ergänzende Plausibilisierung der Ergebnisse des hessischen Bedarfsmodells. Dabei wird nach einem Basismodell (Abschnitt 2.2.1) und einem modifizierten Modell (bspw. mit Zinsauszahlungen und Realsteuermehreinnahmepotenzialen, Abschnitt 2.2.2) unterschieden.

2.2.1 ERGEBNIS GEMÄß BASISMODELL

Die Anteile der Teilschlüsselmassen im Drei-Säulen-Modell werden hierbei auf der Basis aktueller Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik (Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022) neu bestimmt. Dabei wird auf ein Berechnungsschema zurückgegriffen, welches bereits in den FAG-Systemen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs erfolgreich angewendet wurde.⁵⁵ Erstmals wird die Modellsystematik nachfolgend auf ein Drei-Säulen-Modell übertragen.

Abbildung 19: Grundmodell der Teilschlüsselmassenbildung für das Drei-Säulen-Modell im hessischen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Demnach müssen die zur Verfügung gestellten Teilschlüsselmassen jeweils so auf die drei Säulen verteilt werden, dass ihre Verhältnisse den Verhältnissen der Deckungslücken entsprechen (Abbildung 19). Diese Aufteilung erfolgt unter der Nebenbedingung, dass insgesamt nur eine begrenzte Schlüsselmasse für alle drei Gruppen zur Verfügung steht. Um dies zu erreichen, wird eine Verteilung der Schlüsselmasse berechnet, die symmetrisch die Deckungslücken der drei Kommunaltypen repräsentiert. In der Säule der kreisangehörigen Gemeinden wird folglich ein prozentualer Anteil von X % an der Gesamtschlüsselmasse benötigt, um den Anteil der Gemeinden an der Gesamt-Deckungslücke i. H. v. X % finanzieren zu können. Analog dazu liegt in der Säule der kreisfreien Städte (Landkreise) ein Anteil an der Gesamt-Deckungslücke i. H. v. Y % (Z %) vor, für deren Schließung ein

⁵⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 270-276; Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 159-164.

relativer Anteil von Y % (Z %) an der Schlüsselmasse erforderlich ist. Zusammen genommen sind jeweils $X \% + Y \% + Z \% = 100\%$.

Tabelle 6: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen im HFAG

Teilschlüsselmassenbildung HFAG 2024	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2020-2022 (Durchschnitt)	4.835.075.924 €	4.937.450.994 €	2.648.009.393 €	12.420.536.311 €
	38,9%	39,8%	21,3%	
Steuereinnahmen netto 2020-2022	7.072.660.707 €	4.315.671.310 €	1.148.773 €	11.389.480.791 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	190.865.492 €	63.011.027 €		253.876.519 €
Einnahmen HPB 6 2020-2022	7.263.526.199 €	4.378.682.337 €	1.148.773 €	11.643.357.309 €
Kreisumlage 2020-2022 (Ist)	2.443.399.722 €		- 2.443.399.722 €	- €
Schulumlage 2020-2022 (Ist)	1.259.604.957 €			1.259.604.957 €
Krankenhausumlage 2020-2022 (Ist)		46.466.719 €	86.059.780 €	132.526.499 €
LWW-Umlage 2020-2022 (Ist)		509.433.538 €	952.502.219 €	1.461.935.758 €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss)	3.560.521.520 €	3.822.782.079 €	1.405.986.497 €	8.789.290.096 €
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	1.274.554.404 €	1.114.668.914 €	1.242.022.896 €	3.631.246.215 €
Deckungsmittelbedarf (Relation)	35,1%	30,7%	34,2%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt; Hessisches Ministerium der Finanzen.

Als Ausgangsgröße dienen die Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 (HPB 1-5)⁵⁶, deren Finanzierung jeweils durch Allgemeine Deckungsmittel (ohne Schlüsselzuweisungen) erfolgt (Tabelle 6). Die Schlüsselzuweisungen selbst sind Zielgröße der Berechnung und werden daher auf keiner Stufe zum Abzug gebracht. In der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte erfolgt die Finanzierung maßgeblich durch deren Steuereinnahmen. Davon wird im Falle der kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage abgezogen, die von den Landkreisen wiederum zur partiellen Schließung der Deckungslücke in deren Säule genutzt wird und daher für die kreisangehörigen Gemeinden nicht für ihre eigene Aufgabenerfüllung zur Verfügung steht.⁵⁷ Die kreisfreien Städte zahlen dagegen keine Kreisumlage. In allen drei Säulen verbleiben unterschiedlich große Deckungslücken (hellblaue Anteile, Abbildung 19), welche durch die Schlüsselzuweisungen aus der jeweiligen Teilschlüsselmasse sowie andere Zuweisungen, die im HPB 6 verbucht werden, geschlossen werden sollen.

Zur Bestimmung der aufgabenangemessenen Höhe der Teilschlüsselmassen werden, erstens, die Gesamt-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise auf der Basis der kommunalen Jahresrechnungsstatistik 2020 bis 2022 bestimmt (Säule der kreisangehörigen Gemeinden: 4.835 Mio. Euro, Säule der kreisfreien Städte: 4.937 Mio. Euro, Säule der Landkreise: 2.648 Mio. Euro). Der Dreijahresdurchschnitt glättet die Auswirkungen einzelner Jahre auf das Verteilungsergebnis, sowohl für Einzahlungs- und Auszahlungsspitzen als auch für entsprechende Senken, welche in den drei Jahren zu beobachten waren (siehe Teilgutachten zum horizontalen Finanzausgleich, Abschnitt zur Finanzlage).

Den Zuschussbeträgen werden, zweitens, in den Säulen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte die Steuereinnahmen (netto) gegengerechnet (7.073 Mio. Euro bzw. 4.316 Mio. Euro, ebenfalls Dreijahresdurchschnitte 2020-2022). Hinzu kommen die Einzahlungen aus dem Familienleistungsausgleich in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten (Konto

⁵⁶ Jeweils Auszahlungen abzüglich zweckbezogener Einzahlungen.

⁵⁷ Die Sonderregelungen für die Sonderstatusstädte fallen hier nicht ins Gewicht, da es um die Globalaufteilung der Schlüsselmassen geht und nicht um die Sub-Verteilung auf Teilgruppen der kreisangehörigen Gemeinden.

6051), die das verfügbare Einnahmenvolumen erhöhen. Demzufolge ergeben sich in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden *vor der Kreisumlage* Einzahlungen (aus dem HPB 6) i. H. v. 7.264 Mio. Euro. Bei den kreisfreien Städten beläuft sich die Summe auf 4.379 Mio. Euro, während es bei den Landkreisen lediglich 1,15 Mio. Euro sind.

Drittens werden die Zahlungen aus den verschiedenen Umlagen in die Berechnungen einbezogen (ebenfalls Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022): Dies betrifft zunächst die Kreisumlage (jahresdurchschnittlich 2.443 Mio. Euro) und die Schulumlage (1.260 Mio. Euro). Beide Umlagen werden von kreisangehörigen Gemeinden erhoben und an die Landkreise überführt. Erstere unterliegt keiner Zweckbindung, sondern entspricht frei verfügbaren Deckungsmitteln für die Landkreise, letztere unterliegt einer Zweckbindung für die Verwendung im Produktbereich 03 (Schulträgeraufgaben).⁵⁸ Während die Einzahlungen aus der Schulumlage somit bereits in den Zuschussbeträgen der Landkreise enthalten sind, werden sie auszahlungsseitig bei den kreisangehörigen Gemeinden im HPB 6 verbucht und sind somit noch nicht in den Ausgangszuschussbeträgen enthalten. Aus diesem Grund werden die Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden für die Schulumlage von ihren Einzahlungen im HPB 6 abgezogen, bei den Landkreisen jedoch nicht zugerechnet. Des Weiteren fallen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen die Krankenhausumlage und die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband (LWV-Umlage) an. Sämtliche Beträge werden von den Ist-Steuereinnahmen bzw. den Einzahlungen der Landkreise aus der Kreisumlage abgezogen, da sie nicht für die Deckung der eigenen Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen.

Der aus diesem Berechnungsweg resultierende modifizierte Zuschussbetrag (bzw. Überschussbetrag) im HPB 6 beläuft sich bei den kreisangehörigen Gemeinden auf 3.561 Mio. Euro, bei den kreisfreien Städten auf 3.823 Mio. Euro und bei den Landkreisen auf 1.406 Mio. Euro. Werden diese Einnahmen nun von den Zuschussbeträgen der Hauptproduktbereiche 1-5 der drei Säulen abgezogen, ergeben sich die für die Teilschlüsselmassendotierung relevante Deckungsmittelbedarfe (bzw. die Deckungslücken) mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen (Kreisangehörige Gemeinden: 1.275 Mio. Euro, kreisfreie Städte: 1.115 Mio. Euro, Landkreise: 1.242 Mio. Euro, zusammen 3.631 Mio. Euro).

Gemäß dieser rechnerischen Basis sollte die Gesamtschlüsselmasse zu 35,1 % auf die Säule der kreisangehörigen Gemeinden, zu 30,7 % auf die Säule der kreisfreien Städte und zu 34,2 % auf die Säule der Landkreise aufgeteilt werden (Status quo HFAG 2025: 45,6 % : 21,8 % : 32,6 %). Mit der Gesamtschlüsselmasse des Jahres 2025 als Basiswert (Planwert: 4.560 Mio. Euro), würden folglich 1.601 Mio. Euro auf die kreisangehörigen Gemeinden (-479 Mio. Euro ggü. Status quo), 1.400 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte (+406 Mio. Euro) und 1.560 Mio. Euro auf die Landkreise (+73 Mio. Euro) entfallen.

Im Wesentlichen beschreibt das dargestellte Prüfverfahren ein mechanistisches Modell, das die Verhältnisse der Jahre 2020-2022 datengestützt nachvollzieht. Das rechnerische Ergebnis kann als Ex-post-Evaluation der bisher gewählten Teilmassendotation bewertet werden. Ziel dieser Evaluation sind jeweils die prozentualen Anteile für die Verteilung der drei Teilschlüsselmassen. Sollte bei einer wiederkehrenden Evaluation Differenzen zu den jetzigen ermittelten Prozentsätzen auftreten, so können diese jeweils mit zukünftigen Zeiträumen verrechnet werden, d. h., die neu justierten Prozentsätze werden auf zukünftige Schlüsselmassen angesetzt. Da das Modell jedoch nicht unerhebliche Verteilungswirkungen mit sich bringt, werden in einem zweiten modifizierten Verfahren die Hintergründe für diese Abweichungen näher untersucht, die die Finanzlage der Kommunen in den drei Säulen prägen und die bereits bei der Berechnung der Symmetriekoeffizienten diskutiert wurden.

⁵⁸ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 2 - 15 i 01.04 (2021), S. 11 (Rdnr. 13).

2.2.2 ERGEBNIS MIT MODIFIKATIONEN

Die Zahlungsdaten der Kommunen gehen ohne weitere Korrekturen in das Basismodell ein. Es erfolgt insbesondere keine Bewertung der (In-)Effizienz oder der Angemessenheit der Aufgabenerfüllung. An zwei Stellen gibt es jedoch Ermessensspielräume bei der Ausgleichsmechanik: zum einen bei der Ansetzung potenzieller Mehr- oder Mindereinnahmen aus den Realsteuern und zum anderen bei der Ansetzung von Zinsauszahlungen. Diese werden im Rahmen der nachfolgend modifizierten Modelle für die Teilschlüsselmassebildung schrittweise in die Berechnung einbezogen.

Tabelle 7: Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 1 - Ausschluss der Zinszahlungen

Teilschlüsselmassebildung HFAG 2024	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2020-2022 (Durchschnitt)	4.835.075.924 €	4.937.450.994 €	2.648.009.393 €	12.420.536.311 €
	38,9%	39,8%	21,3%	
Steuereinnahmen netto 2020-2022	7.072.660.707 €	4.315.671.310 €	1.148.773 €	11.389.480.791 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	190.865.492 €	63.011.027 €		253.876.519 €
Einnahmen HPB 6 2020-2022	7.263.526.199 €	4.378.682.337 €	1.148.773 €	11.643.357.309 €
Kreisumlage 2020-2022 (Ist)	2.443.399.722 €		- 2.443.399.722 €	- €
Schulumlage 2020-2022 (Ist)	1.259.604.957 €			1.259.604.957 €
Krankenhausumlage 2020-2022 (Ist)		46.466.719 €	86.059.780 €	132.526.499 €
LWW-Umlage 2020-2022 (Ist)		509.433.538 €	952.502.219 €	1.461.935.758 €
Zinsauszahlungen 2020-2022 (Ist)	132.496.240 €	80.191.286 €	81.007.242 €	293.694.769 €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss)	3.428.025.280 €	3.742.590.793 €	1.324.979.255 €	8.495.595.327 €
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	1.407.050.644 €	1.194.860.201 €	1.323.030.138 €	3.924.940.983 €
Deckungsmittelbedarf (Relation)	35,8%	30,4%	33,7%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt; Hessisches Ministerium der Finanzen.

Erstens, werden nachfolgend die Zinszahlungen ausgeschlossen, die sich im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 auf insgesamt 294 Mio. Euro belaufen (kreisangehörige Gemeinden: 132 Mio. Euro, kreisfreie Städte: 80 Mio. Euro, Landkreise: 81 Mio. Euro, Tabelle 7). Die Auszahlungen für Zinsen schmälern die Einzahlungsseite der drei Säulen demnach unterschiedlich stark: Da die Zinsauszahlungen in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich höher ausgefallen sind, ist deren Deckungslücke größer, was c. p. wiederum zu einer etwas höheren Teilschlüsselmasse führt. Spiegelbildlich dazu sinken die Deckungslücken der kreisfreien Städte und Landkreise leicht ab. Zusammenfassend erhöht sich durch den Ausschluss der Zinszahlungen der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Gesamtschlüsselmasse von 35,1 % auf 35,8 % (+0,7 Prozentpunkte), während sich die Anteile der kreisfreien Städte (30,4 %, -0,3 Prozentpunkte) und Landkreise (33,7 %, -0,5 Prozentpunkte) spiegeltbildlich leicht reduzieren.

Tabelle 8: Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 2 - Ausschluss der Zinszahlungen und Mehreinnahmen aus den Realsteuern

Teilschlüsselmassenbildung HFAG 2024	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2020-2022 (Durchschnitt)	4.835.075.924 €	4.937.450.994 €	2.648.009.393 €	12.420.536.311 €
	38,9%	39,8%	21,3%	
Steuereinnahmen netto 2020-2022	7.072.660.707 €	4.315.671.310 €	1.148.773 €	11.389.480.791 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	190.865.492 €	63.011.027 €		253.876.519 €
potenzielle Steuer mehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	- 91.580.445 €	27.906.430 €		- 63.674.014 €
abundante Steuerkraft	- €			- €
Einnahmen HPB 6 2020-2022	7.171.945.754 €	4.406.588.767 €	1.148.773 €	11.579.683.295 €
Kreisumlage 2020-2022 (Ist)	2.443.399.722 €		- 2.443.399.722 €	- €
Schulumlage 2020-2022 (Ist)	1.259.604.957 €			1.259.604.957 €
Krankenhausumlage 2020-2022 (Ist)		46.466.719 €	86.059.780 €	132.526.499 €
LWW-Umlage 2020-2022 (Ist)		509.433.538 €	952.502.219 €	1.461.935.758 €
Zinsauszahlungen 2020-2022 (Ist)	132.496.240 €	80.191.286 €	81.007.242 €	293.694.769 €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss)	3.336.444.835 €	3.770.497.223 €	1.324.979.255 €	8.431.921.313 €
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	1.498.631.089 €	1.166.953.770 €	1.323.030.138 €	3.988.614.997 €
Deckungsmittelbedarf (Relation)	37,6%	29,3%	33,2%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt; Hessisches Ministerium der Finanzen.

Im vorgestellten Modell werden in einem zweiten Schritt, *zusätzlich zu den Zinszahlungen*, die kalkulatorischen Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer ausgeschlossen, welche die Gemeinden durch die überdurchschnittliche Anspannung ihrer jeweiligen Hebesätze generieren (Tabelle 8). Dahinter steht die Idee, dass die Gemeinden für eine überproportionale Anspannung ihrer Realsteuerhebesätze nicht insofern „bestraft“ werden als die damit erzielten Mehreinnahmen bei der Bildung der Teilschlüsselmassen voll berücksichtigt werden und zu Gunsten der Landkreise (und kreisfreien Städte) an Schlüsselmasse verlieren. Im Zuge der datengestützten Überprüfung zeigt sich, dass die kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 angesichts ihrer gegenüber dem Bundesdurchschnitt im Größenklassenvergleich überdurchschnittlich angespannten Hebesätze kalkulatorische Mehreinnahmen i. H. v. 91,6 Mio. Euro aufweisen.⁵⁹ Diese werden von den Steuereinnahmen abgezogen, wodurch sich deren Deckungslücke erhöht und entsprechend eine höhere Beteiligung an der Gesamtschlüsselmasse veranschlagt werden sollte (37,6 %, +1,7 Prozentpunkte). Bei den kreisfreien Städten haben sich hingegen aufgrund der gegenüber dem Bundesdurchschnitt geringeren Anspannung der Hebesätze von Grundsteuer B und Gewerbesteuer kalkulatorische Steuer*mindereinnahmen* ergeben (27,9 Mio. Euro), die zu den Ist-Steuereinnahmen hinzugerechnet werden. Dadurch verringert sich ihre Deckungslücke, was sich in einen niedrigeren Anteil an der Schlüsselmasse übersetzt (29,3 %, -1,1 Prozentpunkte). Zwar bleibt der für die Landkreise ermittelte Deckungsmittelbedarf unverändert, da sich jedoch die Summe des Mittelbedarfs über alle drei Säulen hinweg erhöht hat und sich die Anteile nach dem beschriebenen Verfahren neu justieren, verringert sich auch ihr Anteil an der Schlüsselmasse geringfügig (33,2 %, -0,5 Prozentpunkte).⁶⁰

⁵⁹ Siehe hierzu auch das Teilgutachten zu den Nivellierungshebesätzen.

⁶⁰ Eine weitere Korrektur in der Ebene der Landkreise ist nicht erforderlich, da diese nicht unmittelbar von den Ist-Einnahmen der Gemeinden profitieren, sondern die Kreisumlage auf der Grundlage der nivellierten Steuerkraft berechnet wird.

Obwohl sich die beiden Modifikationen zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden auswirken, bestehen weiterhin deutliche Differenzen des Überprüfungsergebnisses zum Status quo der Aufteilung der Schlüsselmasse: Die kreisangehörigen Gemeinden müssten den Ergebnissen zufolge immer noch etwa 366 Mio. Euro weniger an Schlüsselzuweisungen erhalten als im Status quo, die kreisfreien Städte hingegen 340 Mio. Euro mehr. Bei den Landkreisen ergeben sich nur geringe Differenzen zum Status quo (+26 Mio. Euro).

2.2.3 UNTERSCHIEDE ZUM STATUS QUO

Die nicht unerheblichen Unterschiede zur Status quo-Verteilung der Schlüsselmasse sind in der Gesamtschau auf zwei Aspekte zurückzuführen: Einerseits resultieren die Differenzen daraus, dass die Teilschlüsselmassenbildung im HFAG direkt aus der Berechnung der FAG-Masse im vertikalen Finanzausgleich (Bestimmung von finanzieller Mindestausstattung, Finanzkraftzuschlag, Festansatz und Stabilitätsansatz) resultiert. In diesem Kontext wurden die diesbezüglichen Rechenschritte des HMdF analysiert, um die wesentlichen Ursachen für die bestehenden Unterschiede bei der Ermittlung der Teilschlüsselmassen herauszuarbeiten. Andererseits muss in diesem Zusammenhang nochmals erwähnt werden, dass die derzeit festgelegten Quoten nicht nach § 16 HFAG bestimmt wurden. Die Berechnung der Quoten erfolgte letztmalig im Jahr 2020 auf der Basis der Drei-Jahres-Durchschnitts von 2019 bis 2021. Die damals festgelegten Quoten gelten seitdem bis einschließlich des Jahres 2025.

Ein methodisches Problem, das sich zum Teil auf die Bewertung der Teilmassen auswirkt, ist, dass die Kreisumlage selbst einen Teil der im Rahmen der Bestimmung der finanziellen Mindestausstattung zu ermittelnden angemessenen Defizite der kommunalen Ebene repräsentiert. Infolgedessen sind die ermittelten Defizite nicht mehr rein aufgabenbezogen, wie dies im zuvor beschriebenen Gutachtermodell (Symmetrieverfahren und symmetrische Aufteilung der Schlüsselmasse) der Fall ist. Stattdessen entsteht ein Zirkelschlussproblem: Aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen (abzüglich der Solidaritätsumlage) einer kreisangehörigen Gemeinde ergibt sich die Höhe der Kreisumlage, die im vertikalen Bedarfsberechnungsverfahren wiederum selbst einen Teil des für die finanzielle Mindestausstattung angemessenen Defizits darstellt. Dieses Defizit legt wiederum die Höhe der Schlüsselzuweisungen fest, die sich dann wieder auf die Höhe der Kreisumlage auswirkt. Somit ist die Kreisumlage der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen nicht mehr nachgelagert, sondern vorgelagert. Jede Steigerung der kommunalen Einnahmen aus der Kreisumlage führt somit direkt zu einer Reduzierung der finanziellen Mindestausstattung und damit der FAG-Leistungen insgesamt.⁶¹ Dies wirkt sich weniger auf die Gesamtausstattung der kommunalen Ebene aus (die Kreisumlagezahlungen sind in gleicher Höhe Auszahlungen und Einzahlungen der kommunalen Ebene), stärker jedoch auf der Verteilung zwischen den Säulen, konkret zu Gunsten der Gemeinden, denen diese Auszahlungen als aufgabenbezogene Auszahlungen zugerechnet werden.

Der in den Abschnitten 2.2.2 und 2.2.3 skizzierte Berechnungsweg zur Aufteilung der drei Teilschlüsselmassen unterscheidet sich weiterhin dahingehend, dass dabei die aufgabenbezogenen Defizite der Hauptproduktbereiche 1-5 (bzw. der Produktbereiche 1-15) ohne Produktbereich 16 - und dabei explizit ohne die Kreisumlage - berücksichtigt werden. Daher fällt das aufgabenbezogene Defizit der Landkreise umfangreicher aus, was jedoch durch die separate Einberechnung der Kreisumlage bei der Teilschlüsselmassenbildung kompensiert wird (vgl. Tabelle 6). Im Gegensatz zur Ermittlung der Mindestausstattung im vertikalen Finanzausgleich werden keine einzelnen (pflichtigen und

⁶¹ Hierdurch sind auch die differenzierenden Bedarfsfaktoren innerhalb der Säule der kreisangehörigen Gemeinden nach oben verzerrt. So basiert der Veredlungsfaktor für die Grundzentren mit einer Einwohnerzahl von über 7.500 i. H. v. 109 % auf erhöhten Defiziten gegenüber den kleineren kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. 100 Euro/EW. Jedoch sind mindestens 50 Euro/EW dieser Differenz auf die höhere Kreisumlage zurückzuführen. Würde die Kreisumlage richtigerweise aus den Berechnungen ausgeschlossen, würde sich auch der Veredlungsfaktor mindestens halbieren (104,5 % statt 109 %). Bei den Mittelzentren entfallen wiederum 100 Euro/EW der insgesamt bestehenden Differenz i. H. v. 300 Euro/EW auf die Kreisumlage. Folglich würde sich auch hier eine niedrigere Veredelung ergeben (120 % statt 130 %).

freiwilligen) Produktbereiche herausgerechnet oder pauschale Faktoren zugeschlagen. Zudem findet keine Korridorbildung statt.

Werden die angemessenen pflichtigen und freiwilligen Gesamtdefizite im Status quo nach dem Verfahren des HMdF miteinander verglichen, ist in der Gesamtsumme nur ein geringer Differenzbetrag feststellbar (12,3 Mrd. Euro versus 12,4 Mio. Euro gemäß dem vorliegenden Gutachtermodell). Der Gesamtwert entsteht jedoch im gegenwärtig angewandten vertikalen Bedarfsmodell aus der Bestimmung der Defizite für die einzelnen Kommunaltypen. Hierbei treten wiederum deutliche Unterschiede, insbesondere bei der Quantifizierung des Defizits der kreisfreien Städte, hervor:

- Erstens ergeben sich durch das Korridormodell zur Herleitung der finanziellen Mindestausstattung Abzüge von den tatsächlich gemessenen Gesamtdefiziten der einzelnen Kommunaltypen. Dadurch werden die kreisfreien Städte im Gegenwert von etwa 100 Mio. Euro stärker belastet als die übrigen Gemeinden den Berechnungen im hier vorgestellten Gutachtermodell benachteiligt.⁶²
- Zweitens erhalten die Kommunaltypen den Garantiezuschlag, einen einheitlichen Zuschlag für freiwillige Aufgaben. Diese Vorgehensweise benachteiligt die kreisfreien Städte (i. H. v. etwa 150 Mio. Euro), die faktisch und aus den Daten klar nachweisbar einen größeren Teil an freiwilligen Aufgaben wahrnehmen, jedoch die gleichen prozentualen Anteile an den Defiziten der freiwilligen Aufgaben in den jeweiligen Produktbereichen erhalten wie die anderen kommunalen Typen.

In der Summe ergeben sich damit im Berechnungsschema des HMdF gegenüber dem Gutachtermodell etwa 250 Mio. Euro geringere Zuschussbeträge für die kreisfreien Städte.

Ein weiterer zentraler Unterschied zwischen dem Modell des HMdF und dem Gutachtermodell betrifft die Behandlung der abundanten Steuerkraft in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden, die sich auf ca. 224 Mio. Euro beläuft. Diese werden im HMdF-Modell von den Allgemeinen Deckungsmitteln abgezogen. Im Gutachtermodell bleibt bei den Gemeinden dagegen nur die Steuerkraft unberücksichtigt, die diese durch die überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze erwirtschaften.

⁶² Die Abzüge im Rahmen des Korridormodells belaufen sich für die kreisfreien Städte auf rund 9,7 % und sind damit höher als im Durchschnitt der übrigen Teilgruppen (rund 7,5 %).

Tabelle 9: Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 3 - Ausschluss der Zinszahlungen, Mehreinnahmen aus den Realsteuern und abundanter Steuerkraft

Teilschlüsselmassenbildung HFAG 2024	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2020-2022 (Durchschnitt)	4.835.075.924 €	4.937.450.994 €	2.648.009.393 €	12.420.536.311 €
	38,9%	39,8%	21,3%	
Steuereinnahmen netto 2020-2022	7.072.660.707 €	4.315.671.310 €	1.148.773 €	11.389.480.791 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	190.865.492 €	63.011.027 €		253.876.519 €
potenzielle Steuermehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	- 91.580.445 €	27.906.430 €		- 63.674.014 €
abundante Steuerkraft	- 224.294.937 €			- 224.294.937 €
Einnahmen HPB 6 2020-2022	6.947.650.818 €	4.406.588.767 €	1.148.773 €	11.355.388.359 €
Kreisumlage 2020-2022 (Ist)	2.443.399.722 €		- 2.443.399.722 €	- €
Schulumlage 2020-2022 (Ist)	1.259.604.957 €			1.259.604.957 €
Krankenhausumlage 2020-2022 (Ist)		46.466.719 €	86.059.780 €	132.526.499 €
LWW-Umlage 2020-2022 (Ist)		509.433.538 €	952.502.219 €	1.461.935.758 €
Zinsauszahlungen 2020-2022 (Ist)	132.496.240 €	80.191.286 €	81.007.242 €	293.694.769 €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss)	3.112.149.898 €	3.770.497.223 €	1.324.979.255 €	8.207.626.377 €
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	1.722.926.026 €	1.166.953.770 €	1.323.030.138 €	4.212.909.934 €
Deckungsmittelbedarf (Relation)	40,9%	27,7%	31,4%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt; Hessisches Ministerium der Finanzen.

Gemäß den zuvor getätigten Erläuterungen ergeben sich damit zwei weitere Modifikationsmöglichkeiten am Gutachtermodell: Eine davon entspricht einem Ausschluss der abundanten Steuerkraft in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden. Diese Einnahmen i. H. v. 224 Mio. Euro werden - wie bereits die potenziellen Realsteuermehreinnahmen - von den Ist-Steuereinnahmen der Gemeinden abgezogen, wodurch die Deckungslücke der kreisangehörigen Gemeinden ansteigt. In der Summe sollte sich ihr Anteil an der Gesamtschlüsselmasse auf 40,9 % belaufen (kreisfreie Städte: 27,7 %, Landkreise: 31,4 %).

Zuletzt wird der Deckungsmittelsaldo der kreisfreien Städte um die zuvor angesprochenen 250 Mio. Euro verringert. Die sich ergebenden Anteile der einzelnen Kommunaltypen an der Gesamtschlüsselmasse ändert sich damit nochmals. Gegenüber dem Status quo des Schlüsselmassenvolumens (Plan 2025) verlieren die kreisangehörigen Gemeinden nur noch 97 Mio. Euro (43,5 %, 1.983 Mio. Euro), während die kreisfreien Städte etwa 61 Mio. Euro (23,1 %, 1.055 Mio. Euro) und die Landkreise 36 Mio. Euro (35,8 %, 1.522 Mio. Euro) hinzugewinnen. Die beschriebenen Modifikationen sind folglich dazu geeignet, den Großteil der Abweichungen zwischen dem Gutachtermodell und den Ergebnissen des vertikalen Bedarfsmodells zu erklären. Die verbleibenden Umverteilungsvolumina sind angesichts der umfangreichen Schlüsselmasse gering.

Tabelle 10: Modifiziertes Berechnungsschema Schritt 4 - Ausschluss der Zinszahlungen, Mehreinnahmen aus den Realsteuern und abundanter Steuerkraft, Korrekturbetrag kreisfreie Städte

Teilschlüsselmassenbildung HFAG 2024	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2020-2022 (Durchschnitt)	4.835.075.924 €	4.937.450.994 €	2.648.009.393 €	12.420.536.311 €
	38,9%	39,8%	21,3%	
Steuereinnahmen netto 2020-2022	7.072.660.707 €	4.315.671.310 €	1.148.773 €	11.389.480.791 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	190.865.492 €	63.011.027 €		253.876.519 €
potenzielle Steuermehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	- 91.580.445 €	27.906.430 €		- 63.674.014 €
abundante Steuerkraft	- 224.294.937 €			- 224.294.937 €
Einnahmen HPB 6 2020-2022	6.947.650.818 €	4.406.588.767 €	1.148.773 €	11.355.388.359 €
Kreisumlage 2020-2022 (Ist)	2.443.399.722 €		- 2.443.399.722 €	- €
Schulumlage 2020-2022 (Ist)	1.259.604.957 €			1.259.604.957 €
Krankenhausumlage 2020-2022 (Ist)		46.466.719 €	86.059.780 €	132.526.499 €
LWW-Umlage 2020-2022 (Ist)		509.433.538 €	952.502.219 €	1.461.935.758 €
Zinsauszahlungen 2020-2022 (Ist)	132.496.240 €	80.191.286 €	81.007.242 €	293.694.769 €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss)	3.112.149.898 €	3.770.497.223 €	1.324.979.255 €	8.207.626.377 €
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (ZB HPB 1-5 abzgl. ZB HPB 6)	1.722.926.026 €	1.166.953.770 €	1.323.030.138 €	4.212.909.934 €
	40,9%	27,7%	31,4%	
<i>Korrekturbetrag kfS aus Bedarfsmodell</i>	- €	- 250.000.000 €	- €	- 250.000.000 €
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	1.722.926.026 €	916.953.770 €	1.323.030.138 €	3.962.909.934 €
Deckungsmittelbedarf (Relation)	43,5%	23,1%	33,4%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Statistisches Landesamt; Hessisches Ministerium der Finanzen.

3 LITERATURVERZEICHNIS

- Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie, in: *Wirtschaftsdienst*, 92. Jg., Nr. 4, S. 261-266.
- Büttner, Thiess/Enß, Petra/Holm-Hadulla, Frédéric/Schwager, Robert/Starbatty, Christiane/Webering, Wiebke (2008): *Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven*, Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, München.
- Goerl, Caroline/Rauch, Anna/Thöne, Michael (2013): *Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel (2006): *Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen*, Hannover.
- Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): *Kommunaler Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?*, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018*, in: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 2 - 15 i 01.04 (2021): *Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)*, Wiesbaden, 2021.
- Junkernheinrich, Martin (2007): *Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung*, in: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*, Berlin, S. 173-192.
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): *Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen? Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags*, Stand: 10. Dezember 2014.
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): *Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben*, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2012): *Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zum verfassungsgerichtlichen Verfahren VGH N 3/11. Vorlagebeschluss des OVG Rheinland-Pfalz im Verwaltungsrechtsstreit des Landkreises Neuwied gegen das Land Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern/Bottrop*.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian/Grüttner, André (2017): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2024): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen*, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen - Gutachtenteil Nivellierungshebesätze, Leipzig, April 2024.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim (2022): *Stellungnahme zur Drucksache 18/4111 des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode) - Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz bzw. LFAG)*, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): *Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen*, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 242, S. 325-358.

- Scherf, Wolfgang (2012): Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie – Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium des Innern und für Sport, Gießen.
- Scherf, Wolfgang (2015): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz – Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen, Gießen.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein - Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Hannover.
- Starke, Tim (2023): Korridorbildung im Bedarfsmodell – Angemessenheitsprüfung oder systematische Bedarfskürzung?, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland Pfalz (Hrsg.): Gemeinde und Stadt, 2/2023, S. 43-46.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012): Urteil im Namen des Volkes in dem Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die FAG-Masse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 2010 – 2 A 10738/09.OVG –, VGH N 3/11, Mainz

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMDF)

GUTACHTENTEIL
VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER HFAG-REFORM

ENDFASSUNG

Leipzig, Juli 2025

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
0 Executive Summary	4
1 Verteilungswirkungen der HFAG-Reform	6
1.1 Effekte der Grundsteuerreform und Anpassung der Nivellierungshebesätze	7
1.2 Effekte der Reform des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum	13
1.3 Effekte der Reform des Ergänzungsansatzes für Demografie.....	16
1.4 Gesamteffekte der HFAG-Reform	19
2 Anhang	24

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW	10
Abbildung 2: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den Landkreisen in Euro/EW.....	11
Abbildung 3: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den kreisfreien Städten in Euro/EW.....	12
Abbildung 4: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW	14
Abbildung 5: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum in den Landkreisen in Euro/EW.....	15
Abbildung 6: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW	16
Abbildung 7: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den Landkreisen in Euro/EW	17
Abbildung 8: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den kreisfreien Städten in Euro/EW.....	18
Abbildung 9: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW	19
Abbildung 10: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den Landkreisen in Euro/EW.....	20
Abbildung 11: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den kreisfreien Städten in Euro/EW.....	21
Abbildung 12: Auswirkung der Aktualisierung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer	24
Abbildung 13: Auswirkung der Umsetzung der Grundsteuerreform (Grundsteuer A und B).....	25

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Anpassung der Nivellierungshebesätze im HFAG	8
Tabelle 2: Gewichte des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze vor und nach der HFAG-Reform	22

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FAG-Leistungen	Finanzausgleichsleistungen
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbsteuer
GrSt	Grundsteuer
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KFA	kommunaler Finanzausgleich
kfs/KFS	kreisfreie Stadt
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
rd.	rund
S.	Seite
sog.	sogenannt/sogenannte
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
<u>Länderkürzel</u>	
FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 EXECUTIVE SUMMARY

Das Teilgutachten dokumentiert Simulationsrechnungen zu den finanziellen Folgen der Parameteränderungen im HFAG, die sich aus den Vorgaben des Lenkungsausschusses ergeben (Stand: 25.04.2025). Eine inhaltliche finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Lenkungsausschusses erfolgt nicht. Stattdessen stehen die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen sowie die nachgelagerten Umlagensysteme im Fokus (für die kreisangehörigen Gemeinden: Kreis- und Schulumlage, für die kreisfreien Städte und Landkreise: LWV- und Krankenhausumlage). Die Simulationsrechnungen basieren auf dem aktuell gültigen HFAG 2025 und vollziehen die finanziellen Folgen in drei Schritten nach:

- (1) Die Anpassung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer (Aktualisierung des aufkommengewichteten Landesdurchschnitts) sowie der Grundsteuer A und B (Umsetzung der Grundsteuerreform) führt netto zu Mindereinnahmen bei den Gemeinden. Neben dem weitgehend neutralen Effekt auf die Schlüsselzuweisungen hat die Erhöhung der Steuerkraftmesszahlen Folgewirkungen auf die Umlagegrundlagen der Kreis- und Schulumlage, sodass die kreisangehörigen Gemeinden netto Finanzmittel verlieren, wenn unveränderte Kreisumlagesätze unterstellt werden. Analog würden sich in den Landkreisen ohne eine Absenkung der Kreisumlagesätze spiegelbildlich Mehreinnahmen aus der Parameteranpassung ergeben.¹ Bezogen auf die Verteilungswirkungen innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden haben vor allem die kleineren Gemeinden Mindereinnahmen zu erwarten, vorrangig durch die Grundsteuerkomponente.
- (2) Der im Kontext der Grundsteuerreform neu gefasste Ergänzungsansatz für ländliche Räume, der den Siedlungsindex heranzieht, führt zu Mehreinnahmen bei den kleineren und ländlich geprägten Gemeinden und stärkt den Steuerkraftausgleich des Schlüsselzuweisungssystems. Damit kann er die Effekte, die durch die Anpassung der Steuerkraftmesszahl hervorgerufen werden, zum Teil kompensieren.
- (3) Die Veränderungen beim Demografieansatz in Richtung einer Veredelung von Einwohnerzuwachsen von mehr als 5 % in einem Zeitraum von 5 Jahren haben nur geringfügige Effekte auf die Schlüsselzuweisungen und die nachgelagerten Umlagesysteme.

Zusammen genommen führen die drei Reformschritte bezogen auf die Schlüsselzuweisungen zu einer Stärkung der kleineren Gemeinden sowie zu einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs zwischen den Städten und Gemeinden in Hessen: Gemeinden mit einer geringeren originären Steuerkraft haben Einnahmenezuwächse zu erwarten, während steuerstärkere Gemeinden geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Gemeinden mit Einwohnerrückgängen profitieren tendenziell stärker von den Reformeffekten als wachsende Gemeinden, wobei stark wachsende Gemeinden wiederum Zuwächse ihrer Schlüsselzuweisungen erwarten dürfen. Die Grundzentren Hessens werden finanziell gestärkt, während die Mittel- und Oberzentren im Durchschnitt weniger Schlüsselzuweisungen erhalten als bisher.

Die im Schritt (1) vorgenommene Anpassung der Steuerkraftmesszahlen wirkt sich direkt steigernd auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage und Schulumlage aus. Daher haben die kreisangehörigen Gemeinden, wenn unveränderte Kreisumlagesätze unterstellt werden, höhere Umlagezahlungen zu leisten, welche sich auf die Nettoeffekte auswirken. Unter dem Strich haben die kreisangehörigen Gemeinden Mindereinnahmen zu verzeichnen, während die Kreishaushalte von den umfangreicheren Umlagen profitieren. Hieraus ergeben sich Potenziale für die aufkommensneutrale Verringerung der entsprechenden Umlagesätze.

Hinsichtlich der Gesamtwirkungen fügen sich die vom Lenkungsausschuss bestätigten Reformparameter grundsätzlich auf eine verträgliche Weise ins System des HFAG ein. Notwendige Anpassungen in Zuge der Grundsteuerreform sind vor allem technisch bedingt. Die neuen Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer und Gewerbesteuer spiegeln in realistischer Weise die Steuerkraftdifferenzen wider.

¹ Im Sinne einer Aufkommensneutralität läge eine Senkung der Kreisumlagesätze nahe.

Einschließlich der Anpassungen beim Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum sowie beim Demografieansatz werden der Steuerkraftausgleich des HFAG gestärkt und kleinere Gemeinden finanziell durch das Schlüsselzuweisungssystem gestärkt (Mindereinnahmen resultieren aus höheren Kreis- und Schulumlagen). Zusätzliche Ungleichgewichte werden durch die Reformschritte nicht erzeugt.

1 VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER HFAG-REFORM

Die in diesem Teilgutachten vorgestellten finanziellen Verteilungseffekte basieren auf den Änderungsvorschlägen am HFAG, die im Prozess der Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen entwickelt und politisch vorabgestimmt wurden. Die konkreten Anpassungen wurden in der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs am 25.04.2025 beschlossen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass parallel dazu in den Jahren 2023 und 2024 eine gutachterliche Untersuchung der horizontalen Bedarfsfaktoren (Haupt- und Ergänzungsansätze) auf der Basis umfangreicher empirischer Berechnungen (Regressionsanalysen) stattgefunden hat, die in mehreren Sitzungen der AG KFA Hessen vorgestellt und intensiv diskutiert worden sind. Diese Ergebnisse sind in einem separaten Teilgutachten dokumentiert.²

Eine finanzwissenschaftliche Einordnung der durch den Lenkungsausschuss intendierten Veränderungen an den horizontalen Bedarfsparametern, die nicht vollständig deckungsgleich zu den gutachterlichen Empfehlungen sind,³ wird nachfolgend nicht vorgenommen. Das Teilgutachten konzentriert sich stattdessen ausschließlich auf die Darstellung und Analyse der finanziellen Verteilungseffekte innerhalb der drei Teilschlüsselmassen, die von den vom Lenkungsausschuss beschlossenen Maßnahmen verursacht werden.

Alle Modellrechnungen wurden auf der Grundlage eines detaillierten Simulationsmodells des HFAG zum Stand des aktuellen Ausgleichsjahrs 2025 durchgeführt.⁴ Die Simulationsergebnisse liegen „gemeindescharf“ vor, sodass alle Mehr- bzw. Mindereinnahmen für jede Gemeinde und jeden Landkreis individuell für alle relevanten Ausgleichsstufen vorliegen. Für den systematischen Vergleich der Effekte sowie für eine bessere Übersichtlichkeit wird bei der nachfolgenden Auswertung auf die Gemeindegrößenklassen, die Zentrale-Orte-Einstufung und die Unterteilung nach verschiedenen Kategorien für die Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre sowie die Quoten der bis zu 6-jährigen Bevölkerung (Anzahl Personen im Alter von bis zu 6 Jahren geteilt durch die Einwohnerzahl) Bezug genommen. Zusätzlich werden die Verteilungsergebnisse nach der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden differenziert, um zu beurteilen, inwiefern steuerkraftschwächere und steuerkraftstärkere Gemeinden von einer Änderung der Verteilung innerhalb der Teilschlüsselmasse betroffen sind.

Die Gesamtschlüsselmasse sowie die Teilschlüsselmassen bleiben in allen Simulationsrechnungen unverändert und beziehen sich auf die in der Haushaltsplanung des Landes für das Jahr 2025 festgelegten Planwerte. Da die Gutachternvorschläge sich gemäß des Gutachtauftrags ausschließlich auf den horizontalen Finanzausgleich konzentrieren und es sich dabei um geschlossene Teilschlüsselmassen handelt, gibt es notwendigerweise kommunale Einheiten, die von den Änderungen positiv (in Form eines Zugewinns an Schlüsselzuweisungen) oder negativ (in Form eines Minderbetrags an Schlüsselzuweisungen) betroffen sein werden. Das vorliegende Teilgutachten soll daher eruieren, aus welchen Komponenten sich die zu erwartenden Gesamteffekte zusammensetzen und welchen Einfluss einzelne Parameterveränderungen darauf ausüben. Die Reformeffekte werden nachfolgend stufenweise illustriert:

- Zuerst erfolgt die Darstellung der **Effekte der Grundsteuerreform**, die sich auf die Steuerkraftmesszahlen (STKMZ) der Gemeinden und Städte auswirken.
- Anschließend werden die **Folgewirkungen der Umstellung des Nebenansatzes für den ländlichen Raum** visualisiert. Der bisherige pauschale Ansatz (3 % Aufschlag zur Einwohnerzahl,

² Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2024): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gutachtenteil Horizontale Bedarfsfaktoren, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Endfassung, Dezember 2024.

³ Vgl. zu den gutachterlichen Empfehlungen das Teilgutachten zu den horizontalen Bedarfsfaktoren, S. 123 f.

⁴ Es handelt sich um den Stand der vorläufigen Festsetzung des HFAG 2025.

sofern die Gemeinde dem ländlichen Raum angehört) entfällt. Künftig erfolgt stattdessen eine Orientierung am sog. Siedlungsindex:⁵

- Erreicht dieser in einer Gemeinde mindestens einen Wert i. H. v. 0,5, resultiert daraus ein Aufschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 5 %.
 - Beträgt der Wert mindestens 0,7, führt dies zu einem Aufschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 6 %.
 - Erreicht eine Gemeinde einen Indexwert von mindestens 0,9, dann erfolgt ein Aufschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 7 %.
- Des Weiteren wird die **Modifizierung des Ansatzes für Demografie** dargestellt. Zum bestehenden Ansatz zur Veredelung des Bevölkerungsrückgangs kommt ein Ergänzungsansatz zur Veredelung des Bevölkerungswachstums in allen drei Teilschlüsselmassen (§§ 20, 26, 32 HFAG) hinzu: Sinkt/Steigt die Einwohnerzahl innerhalb von zehn/fünf Jahren um über 5 %, erhöht sich die Einwohnerzahl der kommunalen Einheit um den die 5 %-Grenze überschreitenden Prozentsatz.
 - Abschließend werden die einzelnen Reformschritte zusammengefasst und damit die **Gesamtauswirkungen der HFAG-Reform** aufgezeigt.

Die Ergebnisse werden jeweils in Euro/EW dargestellt. Sämtliche Änderungsschritte werden zudem separat bzw. isoliert betrachtet und in Abschnitt 1.4 zusammengeführt. **Alle Modellrechnungen beruhen auf dem gültigen FAG des Jahres 2025 (Eingangsdaten).** Die FAG-Masse selbst bleibt dabei unverändert. Insofern verstehen sich die Modellergebnisse als Zugewinne bzw. Mindereinnahmen gegenüber den tatsächlichen Ist-Einzahlungen der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2025.

1.1 EFFEKTE DER GRUNDSTEUERREFORM UND ANPASSUNG DER NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

Im Rahmen der Anpassung des HFAG an die Grundsteuerreform werden die im Schlüsselzuweisungssystem angesetzten Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B angepasst (Tabelle 1). Darüber hinaus werden auch die Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer auf die aktuellen aufkommengewichteten Landesdurchschnitte aktualisiert. Letzteres ist vor allem im Sinne einer realistischen Darstellung der *Steuerkraftdifferenzen* zwischen den kreisangehörigen Gemeinden in Hessen erforderlich und methodisch anschlussfähig an die Reform des HFAG 2016.⁶ Da im HFAG feste Werte für die Nivellierungshebesätze festgeschrieben sind und der Landesdurchschnitt nicht jeweils regelgebunden für jedes Ausgleichsjahr berechnet wird,⁷ ist die Aktualisierung in regelmäßigen Zyklen erforderlich, um die Steuerkraftverhältnisse realistisch abzubilden. In der Folge sind jeweils Effekte auf die Schlüsselzuweisungen sowie die Umlagegrundlage der Kreis- und Schulumlage zu erwarten.

In der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich hinsichtlich der Grundsteuern A und B vor dem Hintergrund der intendierten Aufkommensneutralität eine Absenkung der relevanten Nivellierungshebesätze, bei den kreisfreien Städten steht hingegen eine Erhöhung an.⁸ Die Gewerbesteuer-Nivellierungshebesätze steigen hingegen in beiden Teilschlüsselmassen und passen sich damit

⁵ Vgl. dazu ausführlich das Teilgutachten zu den horizontalen Bedarfsfaktoren, S. 73 ff.

⁶ Auch in der vergangenen Reform wurden die aufkommengewichteten Landesdurchschnitte der Realsteuern als Nivellierungshebesätze im Schlüsselzuweisungssystem herangezogen (damals diejenigen des Jahres 2014), allerdings wurden diese Ergebnisse als fixe Werte im HFAG festgeschrieben.

⁷ Andere Länder sehen dagegen eine jährliche Neubestimmung des Nivellierungshebesatzes vor.

⁸ Die individuellen Hebesätze der Gemeinden und die daraus resultierenden gruppenspezifischen Nivellierungshebesätze wurden so bestimmt, dass unter Bezugnahme auf die zu erwartenden Grundbeträge eine Aufkommensneutralität hinsicht-

den aktualisierten Landesdurchschnitten an.⁹ Die Anpassungen basieren dabei in allen Fällen auf den gewogenen Landesdurchschnitten des ersten Halbjahres 2024.

Tabelle 1: Anpassung der Nivellierungshebesätze im HFAG

Steuerart / Kommunaltyp	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte	
	Status quo	HFAG neu	Status quo	HFAG neu
Grundsteuer A	332 %	245 %	236 %	328 %
Grundsteuer B	365 %	320 %	492 %	730 %
Gewerbesteuer	357 %	381 %	454 %	458 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Nivellierungshebesätze der Grundsteuer B basieren auf den angepassten Grundbeträgen des ersten Halbjahres 2024, die aus einer Hebesatzprognose des HMdF hervorgehen.¹⁰ Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in grafischer Form mittels dreier Säulen:

- Die jeweils linke, horizontal schraffierte, blaue Säule gibt die fiskalischen Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen A und B brutto wieder.
- In der jeweils mittleren, schräg schraffierten blauen Säule werden - inklusive der vorangegangenen Effekte - die zusätzlichen Auswirkungen auf die Solidaritätsumlage widerspiegelt.
- Die jeweils rechte, dunkelblaue Säule stellt - inklusive der vorangegangenen Effekte - die Auswirkungen auf die Höhe der Kreisumlage und der Schulumlage dar. Dabei wird unterstellt, dass die Umlagesätze konstant bleiben. Somit stellt diese Säule den Gesamteffekt der Verteilungswirkungen eines oder mehrerer Bedarfparameter dar.

Sämtliche kommunale Gruppen verzeichnen zunächst Nettoverluste (Abbildung 1). Für die kreisangehörigen Gemeinden sinken zwar die Nivellierungshebesätze im Falle der Grundsteuer A und B (ab dem ersten Halbjahr des vergangenen Jahres) ab, bei der Gewerbesteuer steigen sie jedoch an: Durch die Erhöhung des Nivellierungshebesatzes für die Gewerbesteuer steigen die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden rechnerisch um rund 6,7 % an (3,677 Mrd. Euro ggü. 3,445 Mrd. Euro im Status quo). Bei der Grundsteuer B bleiben die Steuerkraftzahlen dagegen in der Summe praktisch unverändert, da für das erste Halbjahr 2024 die prognostizierten, *aufkommensneutralen* Ist-Aufkommen und Grundbeträge angesetzt wurden (zwischen den Gemeinden gibt es gleichwohl Verschiebungen). Werden die Effekte auf die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer kumuliert, erhöhen sich die Steuerkraftmesszahlen (STKMZ) der Gemeinden und Städte, welche sowohl für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen herangezogen werden als auch in die Umlagegrundlagen der Kreis- und Schulumlage eingehen (+228,8 Mio. Euro). Da im Rahmen der Modellrechnungen angenommen wird, dass die Umlagesätze der Kreis- und Schulumlage gleichbleiben, erhöht dies sowohl die zu entrichtende Kreis- als auch die Schulumlage, woraus die negativen Nettoeffekte resultieren. Bezogen auf die Schlüsselzuweisungen handelt es sich um ein sog. *Nullsummenspiel*, da die Schlüsselmasse unverändert ist und daher im geschlossenen System sich die Zugewinne und Verluste die Waage halten. Bezogen auf die Umlagen ist das Umlagesoll dagegen nicht fixiert. Höhere Steuerkraftzahlen führen automatisch und regelgebunden zu höheren Zahlungsverpflichtungen, sodass effektiv Finanz-

lich der Ist-Einnahmen aus der Grundsteuer A und B resultiert. Konkret sind bei höheren Grundbeträgen geringere Hebesätze erforderlich, um das bisherige Ist-Einnahmenniveau zu erhalten. Bei geringeren Grundbeträgen sind höhere Hebesätze erforderlich. Der Nivellierungshebesatz wurde, wie bisher, aufkommensgewichtet berechnet. Die Daten wurden durch das HMdF zur Verfügung gestellt.

⁹ Mit der Sachgerechtigkeit dieses Vorgehens befasst sich das Teilgutachten zu den Nivellierungshebesätzen vom April 2024.

¹⁰ Die Ist-Aufkommen bleiben bei Unterstellung der Aufkommensneutralität unverändert. Die gemeindeindividuellen Hebesätze werden so kalkuliert, dass die Grundsteuerreform einzelgemeindlich und auch als Summe aufkommensneutral ist. Allerdings verschieben sich dadurch die Gewichte der gemeindlichen Grundbeträge untereinander.

mittel von der Gemeindeebene zur Ebene der Landkreise abfließen. Alternativ dazu wäre eine Absenkung der Umlagesätze möglich, um auch hier eine Aufkommensneutralität aus der Sicht der Gemeinden zu erreichen.

Bezogen auf die Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen sind Mindereinnahmen bei den kleineren Gemeinden (bis 5.000 EW) zu erwarten, während größere Gemeinden in geringem Umfang Mehreinnahmen zu erwarten haben. Finanzschwächere Gemeinden (weniger als 100 % der durchschnittlichen Steuerkraft) profitieren von den Effekten der Grundsteuerreform auf die Schlüsselzuweisungen, wobei die Zuwächse bei den finanzschwächsten Gemeinden (unter 75 % der Steuerkraft und darunter) am geringsten ausfallen. Die steuerstärkeren Gemeinden (über 100 % der durchschnittlichen originären Steuerkraft), zu denen auch die abundanten Gemeinden gehören, haben hingegen Mindereinnahmen aus Schlüsselzuweisungen zu erwarten.

Hierbei ist zu beachten, dass der Effekt der Aktualisierung der Steuerkraftmesszahl auf **zwei Teileffekten** beruht:

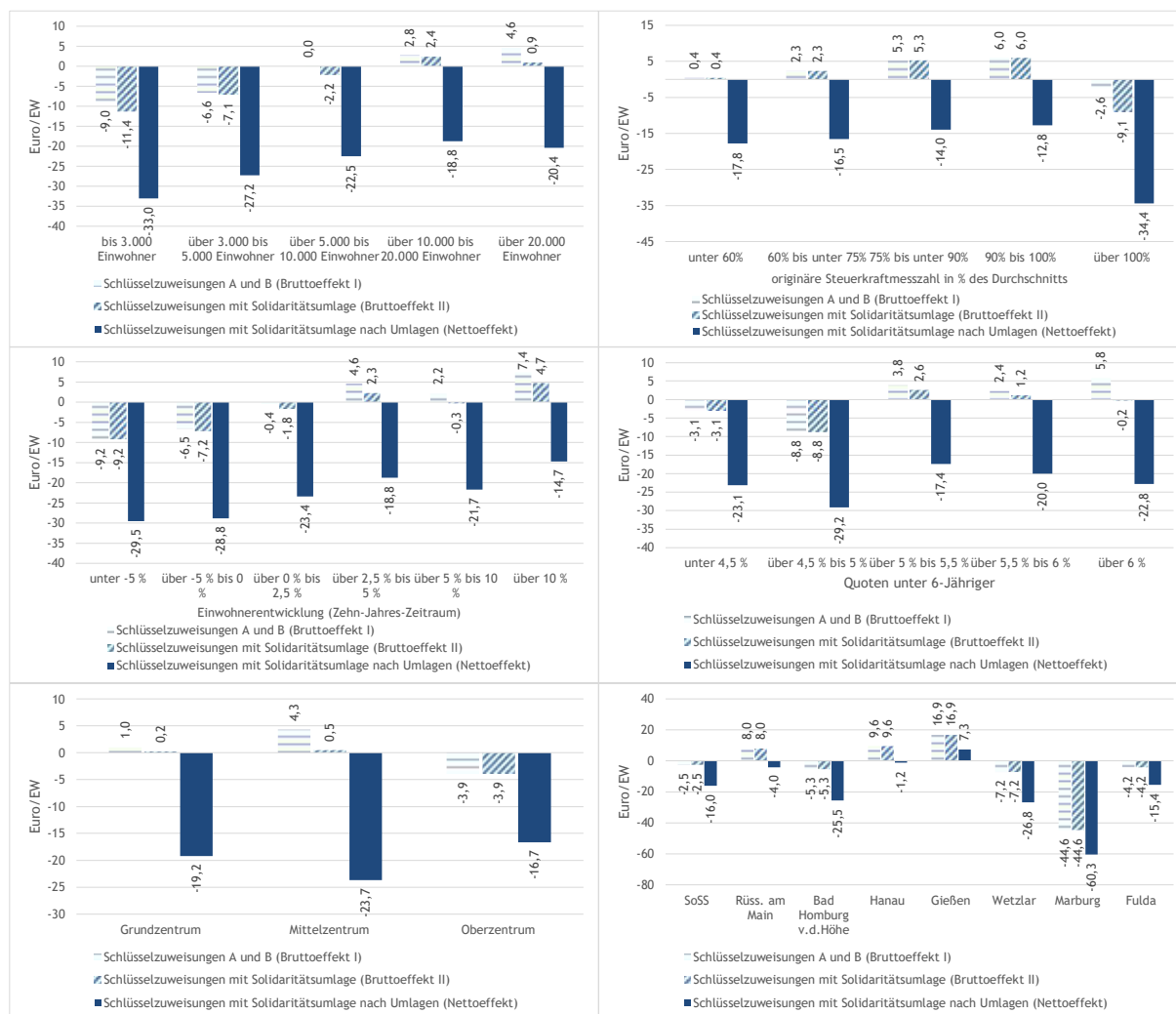
- Zum einen führt die Erhöhung der Nivellierungshebesätze der **Gewerbsteuer** zu einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs (steuerschwächere Gemeinden gewinnen Schlüsselzuweisungen, steuerstärkere Gemeinden erhalten weniger Schlüsselzuweisungen) sowie einer Stärkung der kleineren Gemeinden. Die höhere Steuerkraft der steuerstarken Oberzentren wird gegenüber den kleinen Gemeinden neu gewichtet, sodass die Oberzentren (und Sonderstatusstädte) geringere Schlüsselzuweisungen erhalten, während die Grundzentren hinzugewinnen (im Detail siehe Abbildung 12 im Anhang).
- Zum anderen entfaltet die Reform der **Grundsteuer A und B** einen Effekt in die entgegengesetzte Richtung. Infolge der Ausgestaltung als flächenorientiertes Modell steigen die steuerlichen Bemessungsgrundlagen (trotz der aufkommensneutralen Ausgestaltung) in ländlich geprägten Räumen stärker als im urban geprägten Raum, sodass die Steuerkraftmesszahlen der kleinen Gemeinden überproportional ansteigen. Dies hat zur Folge, dass die Schlüsselzuweisungen in den kleinen Gemeinden zurückgehen, während sie in den größeren Gemeinden im Durchschnitt steigen. Überdies wird der Steuerkraftausgleich des Schlüsselzuweisungssystems geschwächt, indem die steuerschwächeren Gemeinden geringere Schlüsselzuweisungen erhalten, während die bereits originär steuerstärkeren Gemeinden zusätzliche Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Mittel- und Oberzentren profitieren im Durchschnitt von diesem Reformschritt, insbesondere die Sonderstatusstädte (im Detail siehe Abbildung 13 im Anhang).

Die Nettoeffekte, welche die zusätzlichen Umlageverpflichtungen einschließen, folgen den beschriebenen Mustern, wobei alle Gemeindetypen aufgrund ihrer höheren Steuerkraftmesszahlen höhere Umlagen zu zahlen haben.¹¹ Dementsprechend fallen die Mindereinnahmen bei den kleinen Gemeinden umfangreicher aus als bei den größeren Gemeinden. Bezogen auf die originäre Steuerkraft nehmen die Nettoverluste mit zunehmender Steuerstärke tendenziell ab, die steuerstärksten Gemeinden haben gleichwohl die höchsten Nettoverluste zu erwarten (Zusammenwirken von Solidaritätsumlage, Schul- und Kreisumlage). Bezogen auf die Umlageverpflichtungen der kreisangehörigen Gemeinden hat die Anpassung des Gewerbesteuer-Nivellierungshebesatzes eine umfangreichere Wirkung als die Anpassungen bei der Grundsteuer (siehe Abbildung 12 und Abbildung 13 im Anhang).

Ähnliches gilt für die Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Gemeinden: Je stärker die Bevölkerung einer Gemeinde zunimmt, desto geringer sind ihre Negativeffekte infolge der Grundsteuerreform, für wachsende Gemeinden sind sogar zunächst Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Hinsichtlich der Zentralen Orte bestehen hingegen keine systematischen Unterschiede in den dargestellten durchschnittlichen Effekten. Unter den Sonderstatusstädten ist Gießen die einzige Stadt mit einem positiven Nettoeffekte, die übrigen Städte verlieren hingegen leicht (Hanau) bis stark (Marburg).

¹¹ Dies ist eine logische Folge der Anpassung der Steuerkraftmesszahlen auf ein realistisches Niveau. Eine Unterlassung dieser Anpassung würde die Steuerkraftunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden unrealistisch niedrig darstellen, was vorrangig zu Lasten der steuerschwächsten Gemeinden geht. Der vergleichsweise hohe Umfang des Effekts ist eine Folge der über einen Zeitraum von 10 Jahren unterlassenen Anpassung.

Abbildung 1: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW



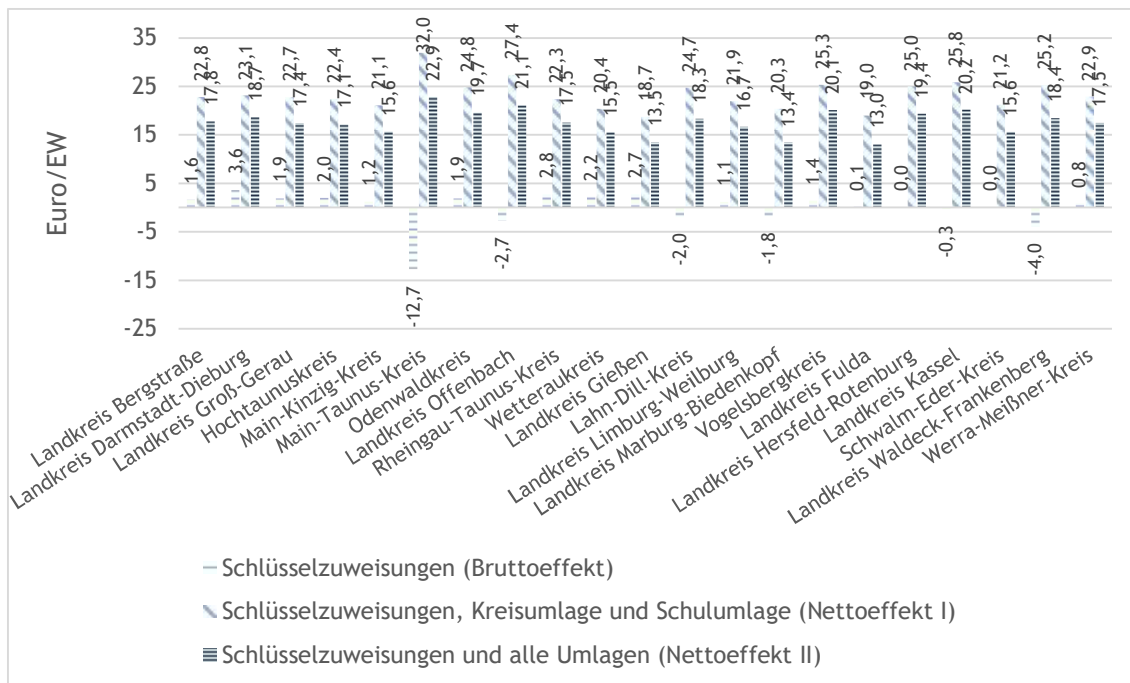
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Für die fiskalischen Effekte der Landkreise (Kreishaushalte) werden ebenfalls drei Säulen visualisiert: Die erste Säule zeigt jeweils die Auswirkungen des Reformschritts auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Landkreises (Bruttoeffekt).¹² In Ergänzung dazu zeigt die zweite Säule die Effekte auf die *Einzahlungen* aus der Kreis- und Schulumlage, welche von den kreisangehörigen Gemeinden an den jeweiligen Landkreis gezahlt werden (Nettoeffekt I). In der dritten Säule werden zusätzlich dazu die Verteilungswirkungen der von den Landkreisen zu leistenden *Auszahlungen* für die Krankenhaus- und LWV-Umlage illustriert und mit den beiden vorangegangenen Schritten saldiert (Nettoeffekt II). Die Effekte auf die Schlüsselzuweisungen (Bruttoeffekt) sind wiederum als Mehr- und Mindereinnahmen innerhalb eines geschlossenen Systems zu interpretieren (*Nullsummenspiel* durch unveränderte Teilschlüsselmasse). Die Nettoeffekte I und II sind wiederum nicht als geschlossene Systeme zu interpretieren. Die von den Gemeinden zusätzlich zu leistenden Umlagepflichten schlagen sich bei den Kreishaushalten als Mehreinnahmen nieder. Spiegelbildlich sind auch die von den Landkreisen zu leistenden Umlagen (LWV- und Krankenhausumlage) als *offene* Systeme interpretiert worden, sodass

¹² Diese Effekte wirken sich zwar primär auf die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden aus, diese Steuerkraftzahlen sind aber wiederum Grundlage für die Umlagekraftmesszahlen der Landkreise. Verschiebungen der Steuerkraft innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden haben demnach einen mittelbaren Effekt auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise.

Veränderungen an deren Umlagegrundlagen automatisch und regelgebunden zu höheren oder geringeren Zahlungsverpflichtungen führen.¹³

Abbildung 2: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den Landkreisen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Spiegelbildlich zu den Effekten bei den kreisangehörigen Gemeinden verzeichnen die Landkreise aufgrund der gestiegenen Kreis- und Schulumlage in der Nettobetrachtung Zugewinne, die sich vor allem durch Mitnahmeeffekte (sog. Windfall Profits)¹⁴ ergeben. Diese werden aufgrund der zu entrichtenden Krankenhaus- und LWV-Umlage vermindert. Im Einzelnen zeigen sich folgende Effekte:

- Der Main-Taunus-Kreis weist hier auf der einen Seite die höchsten Verluste an Schlüsselzuweisungen auf (-12,7 Euro/EW), da die Steuerkraftmesszahlen der dortigen kreisangehörigen Gemeinden am stärksten zugenommen haben, was über eine stark gestiegene Umlagekraftmesszahl des Landkreises die Kreis-Schlüsselzuweisungen reduziert. Auf der anderen Seite folgen aus den Zugewinnen an gemeindlicher Steuerkraft auch die stärksten Zuwächse an Kreisumlage (kumuliert +32,0 Euro/EW), die durch eine leicht erhöhte Krankenhaus- und LWV-Umlage zwar abgemildert werden, im interkommunalen Vergleich aber immer noch den höchsten positiven Nettoeffekt darstellen (+22,9 Euro/EW).
- Der Bruttoeffekt im Landkreis Darmstadt-Dieburg beträgt +3,6 Euro/EW, was den höchsten Positivsaldo im Vergleich aller Kreiseinheiten repräsentiert. Hinzu kommen die Zugewinne aus der Kreis- und Schulumlage und die höheren Auszahlungen für die Krankenhaus- und LWV-Umlage, so dass sich der Nettoeffekt II auf 18,7 Euro/EW summiert.
- Die im Saldo niedrigsten Effekte zeigen sich im Landkreis Fulda: Der Bruttoeffekt ist marginal positiv (+0,1 Euro/EW), in der Summe führen die höheren Einzahlungen aus der Kreis- und

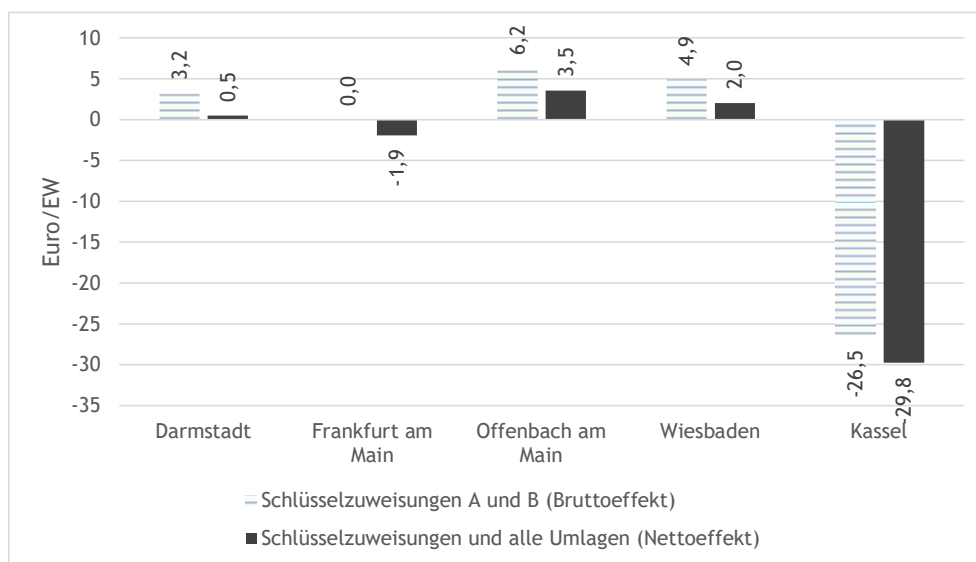
¹³ Alternativ wären auch hier Veränderungen der Umlagesätze möglich, um die Reformeffekte im Schlüsselzuweisungssystem bezogen auf die nachfolgenden Umlagesysteme aufkommensneutral zu gestalten.

¹⁴ Das heißt, die Zugewinne der Landkreise resultieren nicht aus den Anpassungen für die eigene Teilschlüsselmassen, sondern ergeben sich aufgrund der gestiegenen Steuerkraftmesszahlen der meisten kreisangehörigen Gemeinden, die wiederum aus der Erhöhung des Nivellierungshebesatzes für die Gewerbesteuer hervorgeht, die die Steuerkraftzahlen massiv ansteigen lässt (3,677 Mrd. Euro ggü. 3,445 Mrd. Euro im Status quo). Bei der Grundsteuer B bleiben die Steuerkraftzahlen fast gleich, da für das erste Halbjahr 2024 die prognostizierten, aufkommensneutralen Ist-Aufkommen angesetzt wurden.

Schulumlage und gestiegenen Auszahlungen aus der Krankenhaus- und LWV-Umlage zum im Landkreisvergleich geringsten Nettoeffekt II (+13,0 Euro/EW).

- Für die übrigen Landkreise liegen die Ergebnisse zwischen den drei skizzierten Eckwerten. Sämtliche Landkreise haben infolge der Anpassung der Nivellierungshebesätze sowie der Grundsteuerreform Mehreinnahmen in ihren Kreishaushalten zu erwarten.¹⁵

Abbildung 3: Simulierte Effekte der Anpassung der Steuerkraftmesszahl in den kreisfreien Städten in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Für die kreisfreien Städte werden lediglich zwei Säulen dargestellt: Die erste Säule zeigt den Bruttoeffekt, d. h., die Auswirkungen der Grundsteuerreform unter Berücksichtigung der in diesem Kontext vorgeschlagenen Maßnahmen im kommunalen Finanzausgleich auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen A und B (letzteres ist vor allem für Kassel prägend¹⁶). Darauf aufbauend visualisiert die zweite Säule die Effekte auf die zu entrichtende Krankenhaus- und LWV-Umlage.

Während die finanziellen Auswirkungen der Grundsteuerreform in Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden gering ausfallen, zeigen sich in Kassel deutliche Negativeffekte, die mit der Veränderung der Steuerkraftmesszahl (STKMZ) infolge der angepassten Grundbeträge der Grundsteuer B für das erste Halbjahr 2024 einhergehen (Basis ist die Hebesatzprognose des Hessischen Ministeriums der Finanzen, die eine Aufkommensneutralität bezogen auf die Ist-Aufkommen vorsieht).¹⁷ Die STKMZ steigt dabei in Kassel um 53 Euro/EW, in den anderen vier kreisfreien Städten erhöht sie sich hingegen im Durchschnitt nur um 17,4 Euro/EW.¹⁸ Dies führt folglich in Kassel zu sinkenden Schlüsselzuweisungen i. H. v. 26,5 Euro/EW. Die stark gestiegene STKMZ resultiert wiederum

¹⁵ Jeweils unter der Annahme unveränderter Kreisumlagesätze sowie unveränderter Umlagesätze der LWV- und Krankenhausumlage.

¹⁶ Die finanziellen Folgen für Kassel sind in erster Linie nicht Auswirkungen der Reform des KFA, sondern sie resultieren praktisch vollständig aus den Veränderungen der Messbeträge der Grundsteuer B im Rahmen der Grundsteuerreform nach dem flächenorientierten Landesmodell Hessens. Lediglich ein kleiner Teil des Effekts wird durch die Anpassung der Nivellierungshebesätze erzeugt.

¹⁷ Um diese Aufkommensneutralität zu erreichen, müssen in den übrigen kreisfreien Städten die individuellen Hebesätze stark erhöhen, was in der Folge den aufkommengewichteten Durchschnittshebesatz steigen lässt. Für Kassel ist der aufkommensneutrale Hebesatz jedoch fast unverändert zum bisherigen. Die Steuerkraft Kassels wird folglich auf der Grundlage eines praktisch fast unveränderten Grundbetrages und eines deutlich höheren Nivellierungshebesatzes berechnet.

¹⁸ Die Steuerkraftzahl der Grundsteuer B steigt für das 1. Halbjahr 2024 reformbedingt in Kassel um rund 50 %, während die Zuwächse in Darmstadt, Wiesbaden und Offenbach bei 6 %-10 % liegen und für Frankfurt sogar ein Rückgang um 10 % zu verzeichnen ist.

in steigenden Umlagegrundlagen für die Krankenhaus- und LWV-Umlage, weshalb sich ein noch größerer negativer Nettoeffekt ergibt (-29,8 Euro/EW). Lediglich in der Stadt Frankfurt am Main zeigen sich ebenfalls ein - wenn auch nur leichter - negativer Nettoeffekt (-1,9 Euro/EW). Positive Nettoeffekte sind in den Städten Offenbach am Main (+3,5 Euro/EW), Wiesbaden (+2,0 Euro/EW) und Darmstadt (+0,5 Euro/EW) abzuleiten.

1.2 EFFEKTE DER REFORM DES ERGÄNZUNGSANSATZES FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM

Nachfolgend werden separat die Effekte der Reform des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum vorgestellt. Die Veränderungen am Ergänzungsansatz erfolgen zwar in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Grundsteuerreform, dennoch sollen die Umverteilungseffekte zunächst *ceteris paribus* (c. p.)¹⁹ illustriert werden. Bislang erhalten kreisangehörige Gemeinden, die gemäß der Landesentwicklungsplanung dem *ländlichen Raum* zugeordnet sind, laut § 20 Abs. 2 HFAG einen pauschalen Zuschlag in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl. Diese Veredelung findet nun über den Siedlungsindex²⁰ statt, wobei gemäß den Festlegungen des Lenkungsausschusses die folgenden Veredelungen gelten:

- Beträgt der Siedlungsindex mindestens 0,5 und ist kleiner als 0,7, findet in der entsprechenden Gemeinde eine Veredelung i. H. v. 5 % der Ist-Einwohnerzahl statt.
- Beträgt der Siedlungsindex mindestens 0,7 und ist kleiner als 0,9, findet in der entsprechenden Gemeinde eine Veredelung i. H. v. 6 % der Ist-Einwohnerzahl statt.
- Beträgt der Siedlungsindex mindestens 0,9, findet in der entsprechenden Gemeinde eine Veredelung i. H. v. 7 % der Ist-Einwohnerzahl statt.

Zusätzlich wird der Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum in den Landkreisen nach § 32 Abs. 2 HFAG reformiert. Die bisherige Regelung besagt, dass die Ist-Einwohnerzahl der ländlich eingeordneten kreisangehörigen Gemeinden mit 3 % veredelt und die jeweilige Summe dem Landkreis zugeschlagen wird. Künftig soll sich auch der Ergänzungsansatz für die Landkreise am Siedlungsindex orientieren: Sofern der Siedlungsindex einer kreisangehörigen Gemeinde eines Landkreises mindestens 0,5 beträgt, wird deren Einwohnerzahl mit 5 % veredelt. Die Summe der veredelten Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises wird seiner Ist-Einwohnerzahl zugerechnet.

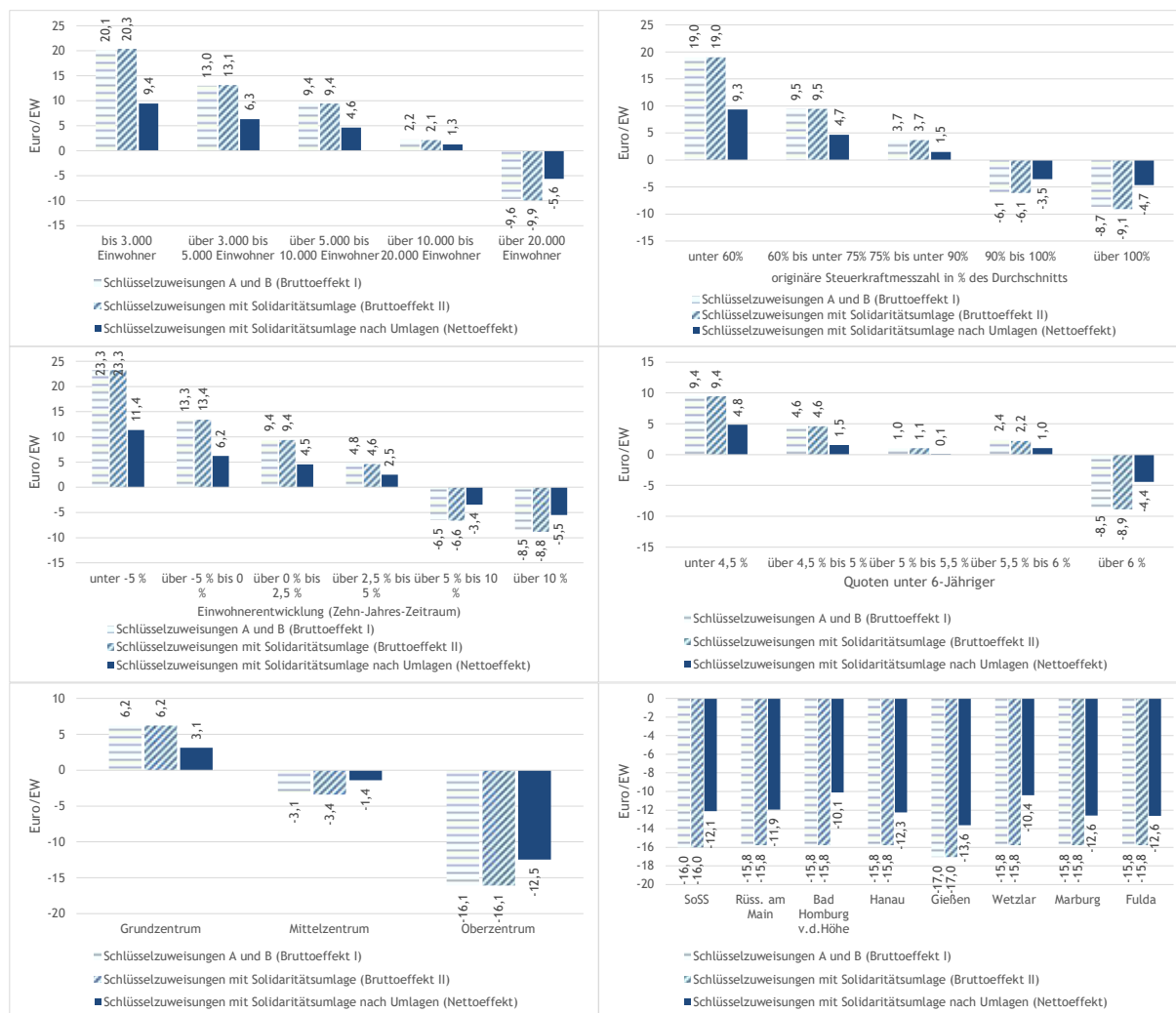
Mit Blick auf die kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich Zuwächse an Schlüsselzuweisungen in den kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern, wobei die Kleinstgemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern die höchsten Zugewinne verzeichnen (Abbildung 4). Dies ist wenig überraschend, da viele dieser Gemeinden ländlich geprägte Strukturen und geringe Ballungsgrade aufweisen, die sich im Siedlungsindex spiegeln. Die mit der Nutzung des Siedlungsindex intendierte Stärkung kleiner und ländlich geprägter Gemeinden geht zudem mit einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs einher. So profitieren die steuerkraftschwächeren Gemeinden von der Reform, während sich in den beiden höchsten Steuerkraftklassen Verluste an Schlüsselzuweisungen bzw. aufgrund einer erhöhten Solidaritätsumlage ergeben. Weiterhin fallen die positiven Effekte umso höher aus, je stärker der Bevölkerungsrückgang einer kreisangehörigen Gemeinde im Zeitraum von fünf Jahren ausgefallen ist. In Gemeinden mit einem Einwohnerwachstums von mehr als 5 % im Fünf-Jahres-Zeitraum ergeben sich hingegen im Durchschnitt Negativeffekte an Schlüsselzuweisungen, fiel das Wachstum hingegen geringer aus als 5 % zeigen sich noch geringfügige positive Nettoeffekte. Je höher darüber hinaus die Quote der unter 6-Jährigen ausfällt, desto höher sind die durchschnittlichen Verluste infolge der Reform des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum. Während sich die Nettoeffekte des Reformschrittes in den Mittel- und Oberzentren (und damit auch den Sonderstatusstädten) negativ auswirken, profitieren die Grundzentren. In den Sonderstatusstädten, die angesichts ihrer verdichteten Siedlungsstruktur

¹⁹ Dieser übliche Modellierungsansatz ermöglicht die Bewertung einer isolierten Wirkung eines Parameters in einem komplexen System. In einem späteren Schritt werden die Effekte zusammengeführt.

²⁰ Der Siedlungsindex fasst unterschiedliche Informationen zur Siedlungsstruktur und -dichte in einer kompakten Maßzahl zusammen. Für die Auseinandersetzung mit dem Siedlungsindex siehe Lenk/Hesse/Starke (2024), S. 73 ff.

nicht von der Veredelung nach dem Siedlungsindex profitieren, ergeben sich Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen in der Größenordnung von rund -16 Euro/EW. Durch entsprechend geringere weiterführende Umlageverpflichtungen reduziert sich der Negativeffekt auf rund 10 Euro/EW bis 14 Euro/EW.

Abbildung 4: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW

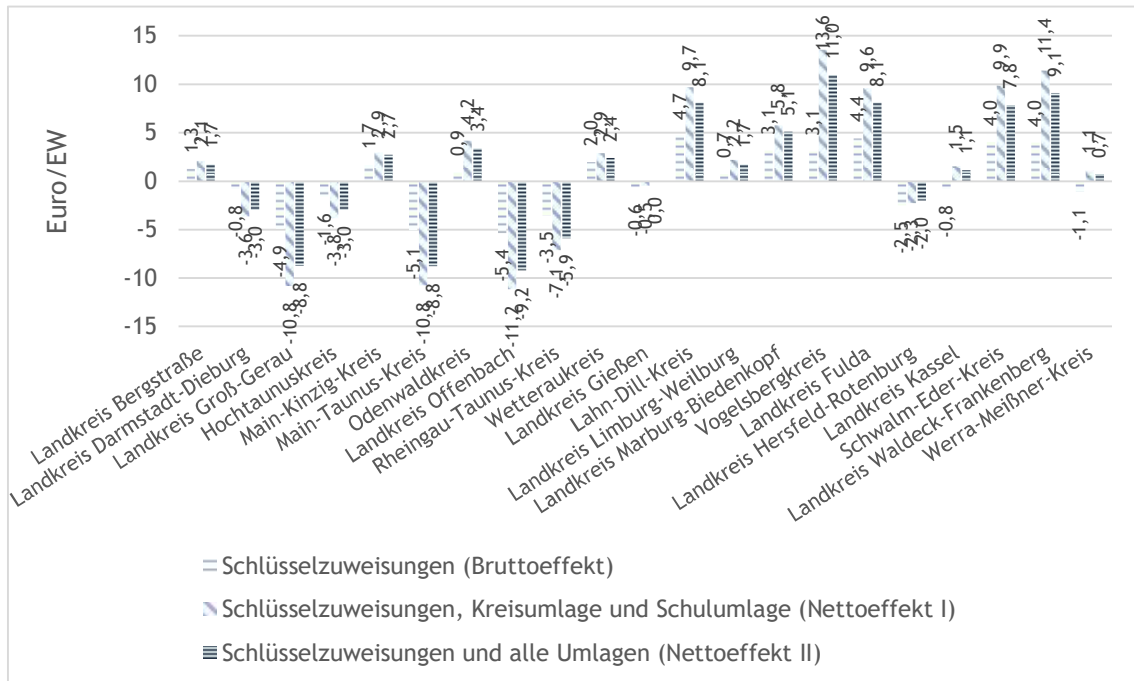


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die eher ländlich geprägten Landkreise mit einem überdurchschnittlichen Anteil von kreisangehörigen Gemeinden mit einem Siedlungsindex von mindestens 0,5 profitieren vom Reformschritt (Abbildung 5). Dies sind insbesondere der Vogelsbergkreis (Nettoeffekt II: +11,0 Euro/EW), der Landkreis Waldeck-Frankenberg (+9,1 Euro/EW), der Lahn-Dill-Kreis sowie der Landkreis Fulda (jeweils +8,1 Euro/EW) und der Schwalm-Eder-Kreis (+7,8 Euro/EW). Die in Südhessen, insbesondere in der unmittelbaren Nähe zu Frankfurt am Main, Wiesbaden, Offenbach und Darmstadt, gelegenen Landkreise verzeichnen hingegen aufgrund ihrer stärkeren städtischen Prägung Verluste. Hierbei sind der Landkreis Offenbach (- 9,2 Euro/EW), der Landkreis Groß-Gerau und der Main-Taunus-Kreis (jeweils - 8,8 Euro/EW) sowie der Rheingau-Taunus-Kreis (-5,9 Euro/EW) hervorzuheben.

Der Reformschritt bringt darüber hinaus keine Auswirkungen für die kreisfreien Städte mit sich.

Abbildung 5: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum in den Landkreisen in Euro/EW

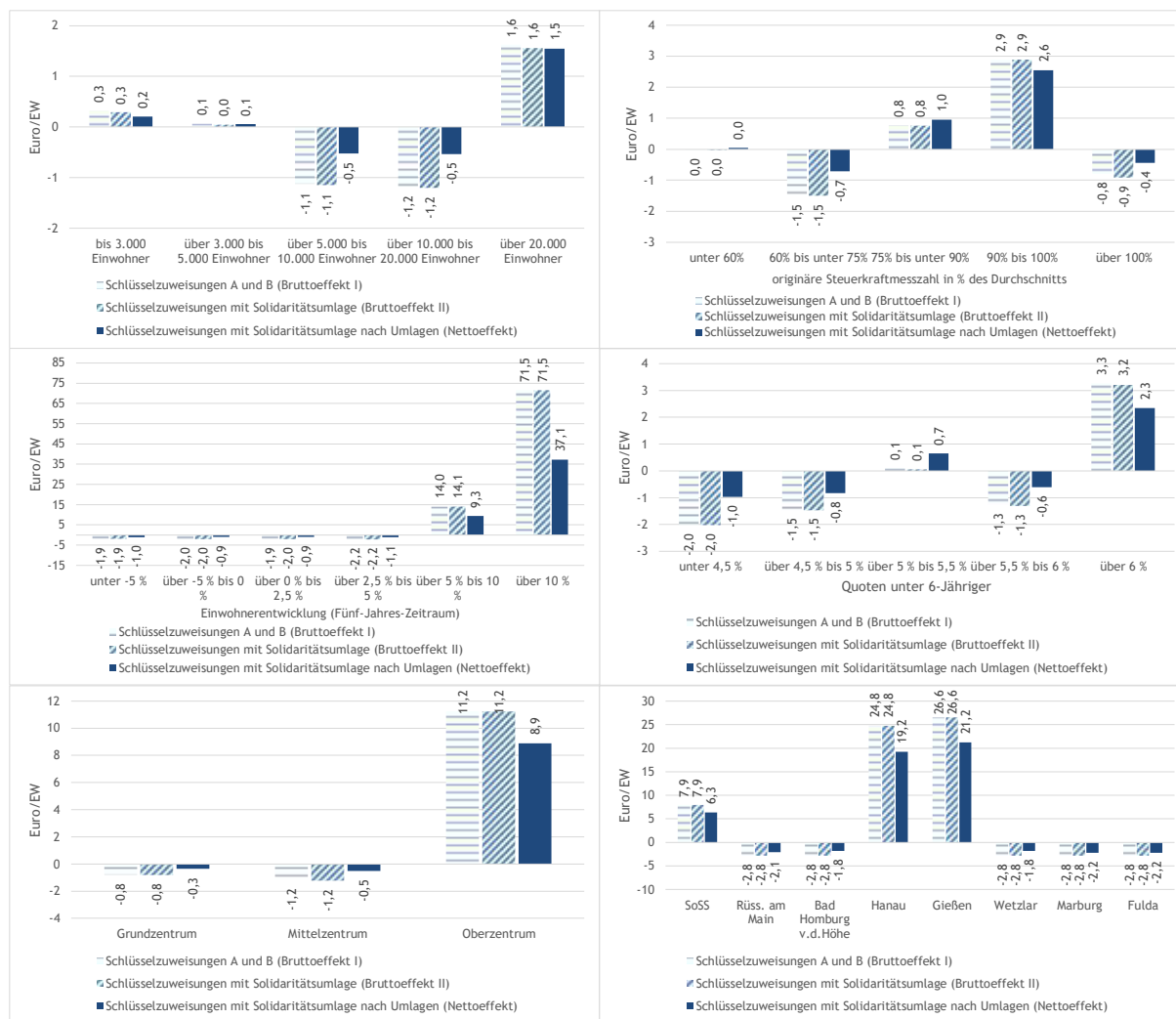


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

1.3 EFFEKTE DER REFORM DES ERGÄNZUNGSANSATZES FÜR DEMOGRAFIE

Der dritte Reformeffekt betrifft den Ergänzungsansatz für Demografie gemäß der §§ 20, 26, 32 HFAG. Dieser besteht momentan in allen drei Teilschlüsselmassen aus einer Veredelung des Bevölkerungsrückgangs im Zehn-Jahres-Zeitraum, wird aber im Rahmen der Reform um einen Wachstumsansatz ergänzt: Steigt demnach die Einwohnerzahl im Fünf-Jahres-Zeitraum um über 5 %, dann wird die Einwohnerzahl mit dem die 5 %-Grenze überschreitenden Prozentsatz multipliziert.²¹

Abbildung 6: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Effekte für die kreisangehörigen Gemeinden sind insgesamt überschaubar - die Amplitude der Verteilungswirkungen (y-Achse in den Abbildungen) ist deutlich kleiner als bei den beiden zuvor betrachteten Reformschritten (Abbildung 6). Im Gegensatz zur Reform des Ergänzungsansatzes für die ländlichen Räume profitieren hierbei die größeren und verdichteten kreisangehörigen Gemeinden, wobei sich die Gesamtzahl der Gemeinden, bei denen der Ergänzungsansatz wirkt, angesichts des

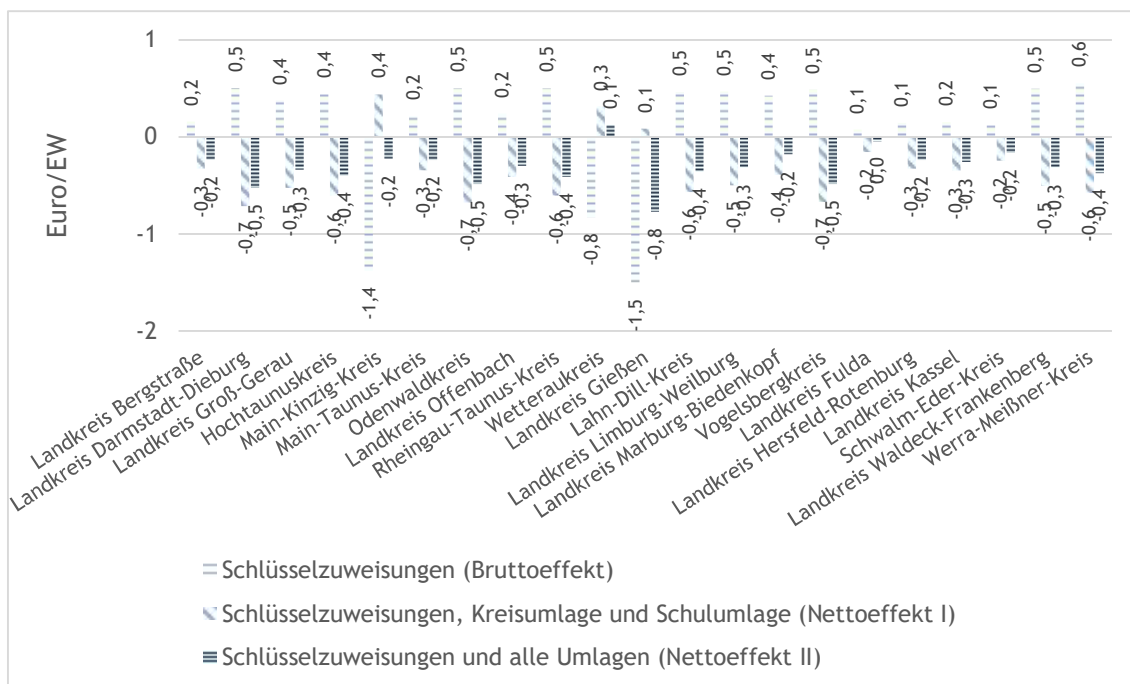
²¹ Für eine Auseinandersetzung mit den Effekten der Demografie auf die Finanzen der hessischen Kommunen und die Diskussion um einen wachstumsbezogenen Demografieansatz siehe Lenk/Hesse/Starke (2024), S. 39 ff.

engen Zuschnitts des Ergänzungsansatzes auf lediglich 33 beschränkt. Mit Gießen und Hanau profitieren dabei auch zwei Sonderstatusstädte.²² Mit Blick auf die Unterteilung der kreisangehörigen Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen wird außerdem erkennbar, dass die Kleinstgemeinden ebenfalls Zugewinne an Schlüsselzuweisungen verzeichnen, die jedoch im Vergleich zu den Auswirkungen der Reform des Ergänzungsansatzes für den ländlichen Raum marginal ausfallen. Ein gemischtes Bild zeigt sich bei der Differenzierung der Gemeinden und Städte nach der Steuerkraft: Die schwächste Gruppe wird von der Veränderung des Ergänzungsansatzes für Demografie weder positiv noch negativ beeinflusst, während die geringfügig steuerkraftstärkeren Gemeindeeinheiten Verluste verzeichnen. Die etwas unter dem Durchschnitt liegenden Städte profitieren wieder leicht, während die Gruppe der steuerkraftstärksten Gemeinden leicht an Schlüsselzuweisungen verliert. Daraus lässt sich ableiten, dass der Ansatz die bestehenden interkommunalen Steuerkraftunterschiede nur bedingt abbaut.²³

Da der Ergänzungsansatz für die Schrumpfung in den Gemeinden erhalten bleibt und der Wachstumsansatz zusätzlich in das HFAG integriert wird, zeigen sich bei diesem Reformschritt folgerichtig ausschließlich Zugewinne bei den um mehr als 5 % im Fünf-Jahres-Zeitraum gewachsenen Gemeinden.²⁴ Ein Wachstum von mehr als 10 % erreichte in dem Zeitrahmen lediglich eine einzelne Gemeinde, weshalb die Zugewinne entsprechend hoch ausfallen.

Während hinsichtlich der Unterteilung nach den Quoten der Personen unter 6 Jahren keine systematischen Verteilungswirkungen feststellbar sind, gibt es bei den Zentralen Orten mit den Oberzentren eine Gruppe mit deutlichen durchschnittlichen Zugewinnen, die sich im Einzelfall jedoch auf die Sonderstatusstädte Gießen und Hanau beschränken.

Abbildung 7: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den Landkreisen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

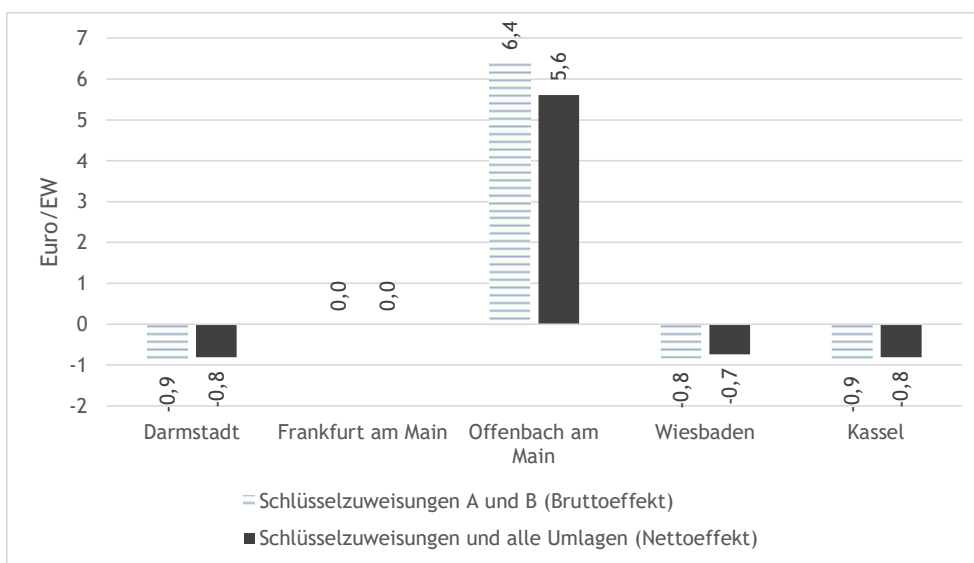
²² Für Hanau ist der Zugewinn allerdings nur nachrichtlich zu verstehen, da er infolge der Auskreisung aus dem Main-Kinzig-Kreis entfällt. Es besteht hier auch kein Anspruch auf eine „Mitnahme“ eines erst im HFAG 2026 zu erwartenden Reformeffekts.

²³ Es besteht kein klarer Zusammenhang zwischen einem deutlich überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum und der Steuerkraft. Ursächlich ist hierbei aber auch die verhältnismäßig hohe Grenze von 5 % Wachstum.

²⁴ Die entsprechende Grafik ist für die Darstellung der Effekte des neuen Ergänzungsansatzes für wachsende Gemeinden auf den Fünf-Jahres-Zeitraum eingestellt. Für die übrigen Abschnitte erfolgt der Bezug auf den Zehn-Jahres-Zeitraum.

Parallel zu den kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich auch bei den Landkreisen nur marginale Effekte (Abbildung 7), die sowohl bezogen auf die Brutto-Effekte (Schlüsselzuweisungen) als auch bezogen auf die Netto-Effekte unter 1 Euro/EW liegen: Verluste an Schlüsselzuweisungen (Bruttoeffekt) sind lediglich im Main-Kinzig-Kreis, dem Wetteraukreis und dem Landkreis Gießen zu beobachten. In diesen Kreisen befinden sich mit den Städten Gießen (Landkreis Gießen) und Hanau (Main-Kinzig-Kreis) die beiden Gemeinden, welche stark vom neuen Ergänzungsansatz für wachsende Gemeinden profitieren (siehe Abbildung 6). Die erhöhten Schlüsselzuweisungen der wachsenden Gemeinden erhöhen die Umlagekraftmesszahl der Landkreise. Im Falle dieser drei Landkreise fällt der Anstieg der Umlagekraft überdurchschnittlich hoch aus, weshalb sie (leicht) an Schlüsselzuweisungen einbüßen. Die Landkreise, welche zunächst einen positiven Bruttoeffekt aufweisen, verlieren jedoch an Kreis- und Schulumlage (Nettoeffekt I), da sich die Umlagegrundlagen ihrer kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der etwas geringeren Schlüsselzuweisungen verringert haben. Im Gegensatz dazu fallen beide Umlagen in den drei zuvor angesprochenen Landkreisen höher aus, wodurch sich die leichten Verluste an Schlüsselzuweisungen in marginale Zugewinne umwandeln. In der Summe führen die Effekte in den drei Landkreisen jedoch wiederum zu einer steigenden Krankenhaus- und LWV-Umlage, sodass sie - mit Ausnahme des Wetteraukreises - im Nettoeffekt II dennoch minimale Einbußen hinnehmen müssen. In den übrigen Kreisen verringern sich die Verluste im Nettoeffekt I aufgrund der gesunkenen Umlagegrundlagen für die Krankenhaus- und LWV-Umlage geringfügig.

Abbildung 8: Simulierte Effekte der Modifizierung des Ergänzungsansatzes für Demografie in den kreisfreien Städten in Euro/EW



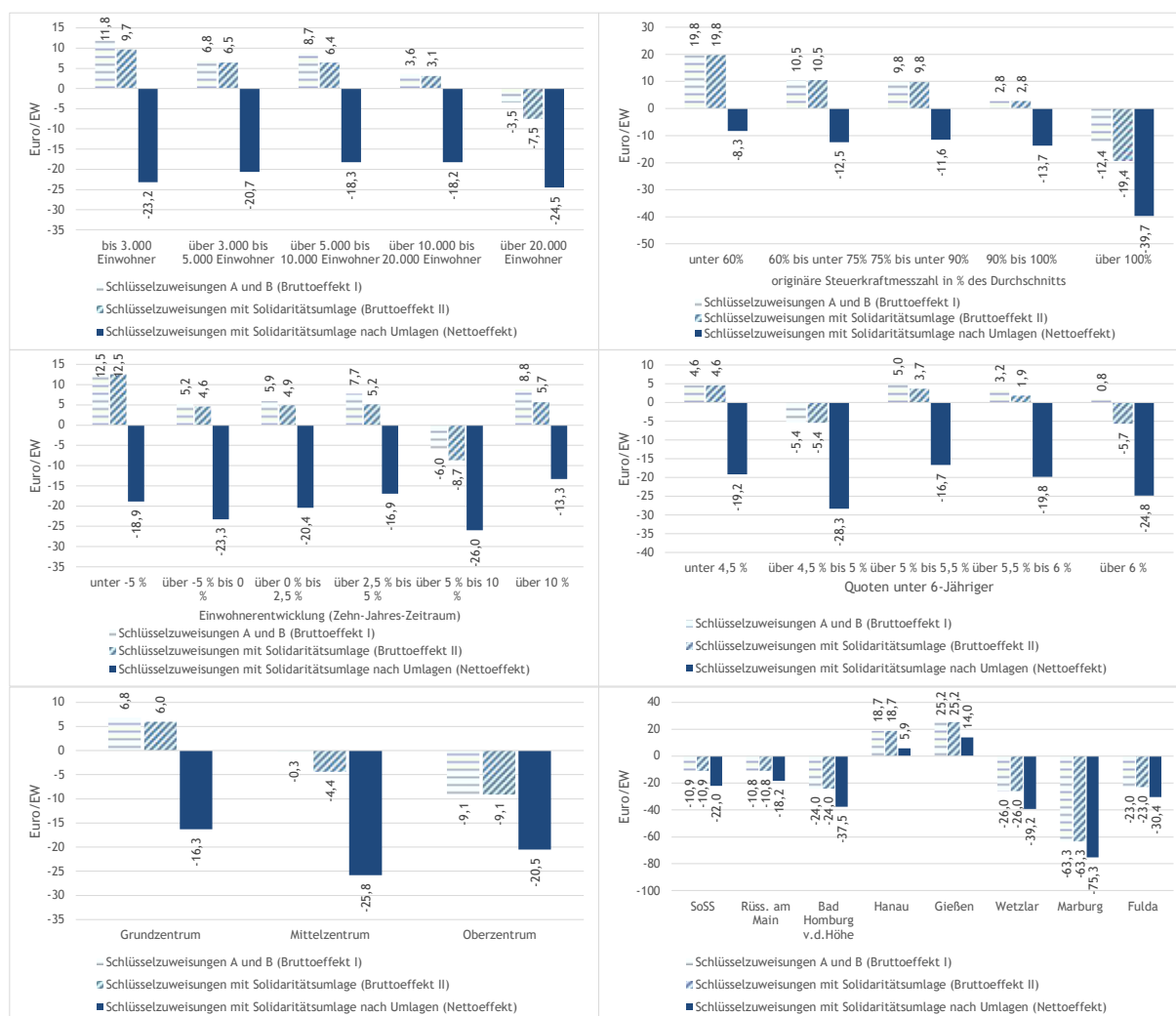
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Bei den kreisfreien Städten können positive Reformeffekte nur für die stark wachsende Stadt Offenbach am Main abgeleitet werden, wobei der Nettoeffekt aufgrund der gestiegenen Krankenhaus- und LWV-Umlage etwas geringer ausfällt als der Bruttoeffekt. Die übrigen kreisfreien Städte verzeichnen - mit Ausnahme der Stadt Frankfurt am Main, welche im Jahr 2025 abundant ist - geringe Nettoverluste.

1.4 GESAMTEFFEKTE DER HFAG-REFORM

Werden die in den vorhergehenden Abschnitten analysierten Verteilungseffekte kumuliert, ergeben sich die nachfolgend illustrierten fiskalischen Effekte der Reform.²⁵ Mit Blick auf die kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich, dass die Effekte der Grundsteuerreform das Gesamtbild dominieren (Abbildung 9), was sich an den in allen Vergleichsgruppen negativen Nettoeffekten zeigt. Diese resultieren aus dem Anstieg der Steuerkraftmesszahlen und der damit einhergehenden gestiegenen Kreis- und Schulumlageverpflichtungen. Um diese Mitnahmeeffekte (bzw. Windfall Profits) nicht auf die Landkreise zu übertragen, kommt eine entsprechende Absenkung der Umlagesätze in Betracht.

Abbildung 9: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den kreisangehörigen Gemeinden in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

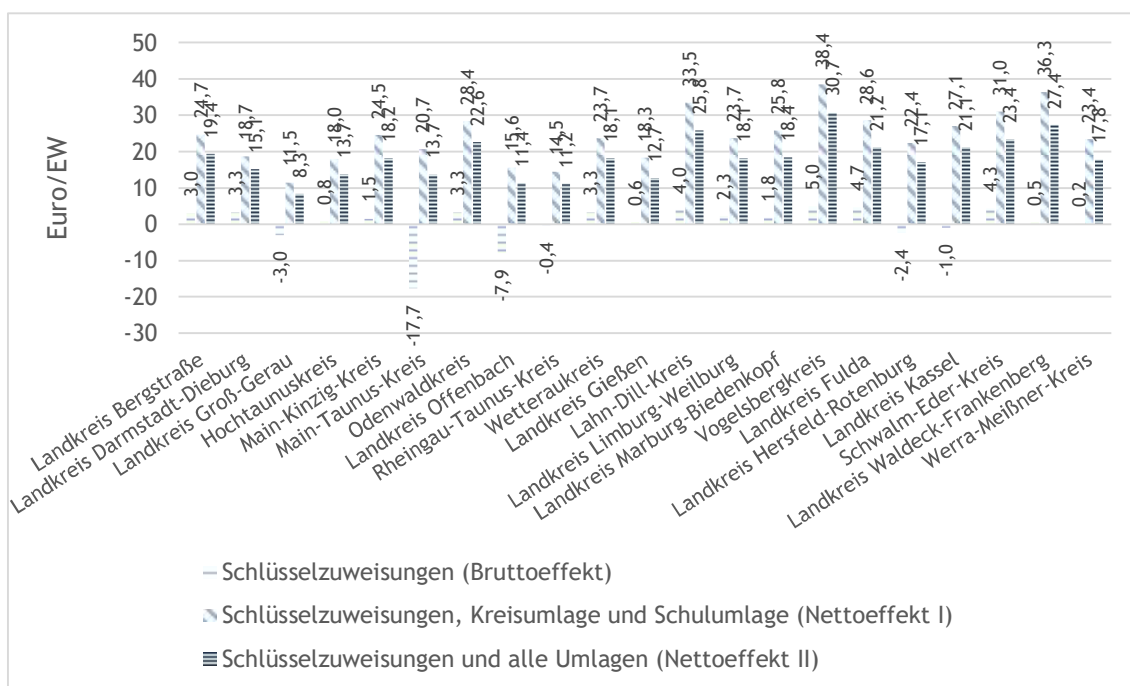
Die geringsten negativen Nettoeffekte ergeben sich hierbei in den steuerkraftschwächsten Gemeinden. Je höher die Steuerkraft im Durchschnitt ausfällt, desto höher sind die Verluste der kreisangehörigen Gemeinden. In den Vergleichsgruppen nach Bevölkerungsentwicklung und Quoten bis zu 6-Jähriger ergeben sich keine systematischen Auswirkungen. Die Grundzentren gewinnen zunächst in

²⁵ An dieser Stelle wird erneut darauf hingewiesen, dass es sich nicht um die Effekte der gutachterlich empfohlenen Reformschritte handelt, die im entsprechenden Teilgutachten hergeleitet wurden, sondern um die Vorschläge gemäß den Vorgaben des Lenkungsausschusses.

den beiden Bruttoeffekten hinzu (Bruttoeffekt II < Bruttoeffekt I aufgrund gestiegener Solidaritätsumlage), verlieren jedoch im Nettoeffekt ebenfalls, allerdings fallen die Verluste geringer aus als in den Mittel- und Oberzentren. Mit Hanau²⁶ und Gießen gewinnen zwei Sonderstatusstädte sogar im Nettoeffekt, wofür insbesondere die hohen Positiveffekte durch den neuen Ergänzungsansatz für die wachsenden Gemeinden verantwortlich sind (vgl. nochmals Abbildung 6). Die übrigen Städte mit Sonderstatus weisen hingegen Verluste auf, wobei diese in Marburg am höchsten ausfallen.

Für alle Effekte der kreisangehörigen Gemeinden ist darauf zu verweisen, dass die Differenz aus Bruttoeffekt II und Nettoeffekt auf die höhere Kreis- und Schulumlage zurückzuführen sind. Die Verbreiterung der dortigen Umlagegrundlagen im Zuge der Aktualisierung der Steuerkraftmesszahlen führt zu Windfall Profits bei den Landkreisen. Die Landkreise könnten ihrerseits auf die Mehreinnahmen verzichten und die HFAG-Reform insofern aufkommensneutral gestalten, indem sie die Umlagesätze entsprechend absenken. In diesem Fall würden die kreisangehörigen Gemeinden Mehr- und Mindereinnahmen zu erwarten haben, die in den jeweils mittleren Säulen dokumentiert sind. Im Zusammenspiel der drei dargestellten Reformschritte würden demnach die Gemeinden unter 20.000 EW im Durchschnitt Zugewinne verzeichnen, während nur die größeren Städte im Schnitt Schlüsselzuweisungen verlieren. Der Steuerkraftausgleich würde gestärkt, da insbesondere die Gemeinden mit einer originären Steuerkraft von unter 90 % des Durchschnitts zusätzliche Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Grundzentren gewinnen aus dieser Perspektive, während Mittel- und Oberzentren in moderatem Maße Schlüsselzuweisungen verlieren würden. Bezogen auf die Einwohnerentwicklung sowie den Anteil der unter 6-jährigen sind die Muster dagegen weniger klar.

Abbildung 10: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den Landkreisen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

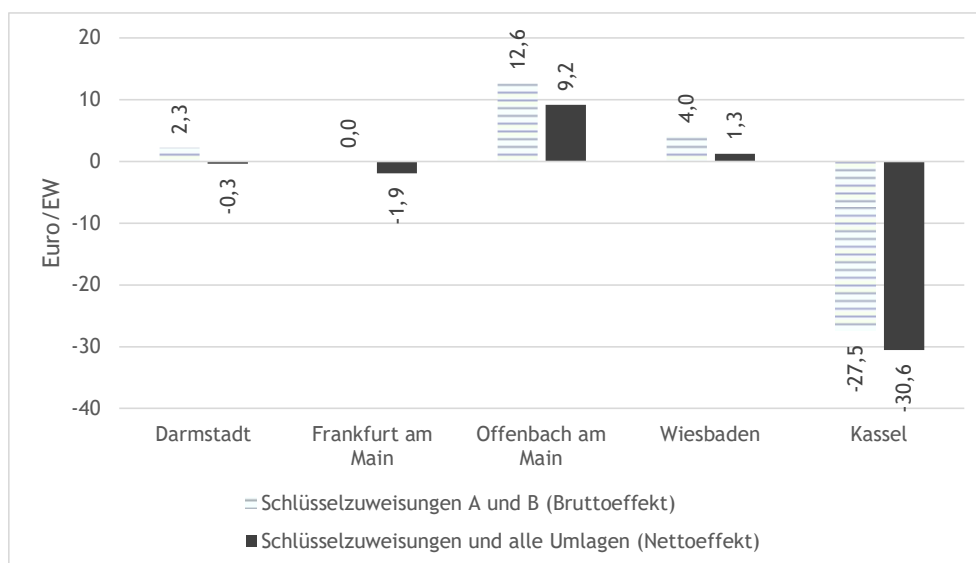
Auch für die Landkreise überwiegen die Effekte der Grundsteuerreform und der angestiegenen Nivelierungshebesätze für die Gewerbesteuer (vgl. Tabelle 1). Gemessen am Nettoeffekt II profitieren der Vogelsbergkreis, der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Lahn-Dill-Kreis am stärksten von den Reformvorschlägen. Die geringsten Positiveffekte zeigen sich im Landkreis Offenbach und dem Rheingau-Taunus-Kreis. Wichtig ist hierbei, dass die Landkreise deutliche Mitnahmeeffekte (bzw. Windfall

²⁶ Es wird nochmals darauf verwiesen, dass diese rechnerischen Mehreinnahmen durch die anstehende Auskreisung Hanau entfallen und insofern auch kein Anspruch auf diese Zahlungen besteht.

Profits) durch die Erhöhung des Nivellierungshebesatzes für die Gewerbesteuer verzeichnen (vgl. Abschnitt 1.1). Zur Neutralisierung der Mitnahmeeffekte ergibt sich die Möglichkeit, die Umlagesätze für die Kreis- und Schulumlage entsprechend abzusenken.

In den kreisfreien Städten überwiegt der Negativeffekt der Stadt Kassel, der sich aus ihrer stark gestiegenen STKMZ ergibt (vgl. Abschnitt 1.1 und Abbildung 3). Auch in Frankfurt am Main (gestiegene Solidaritätsumlage) und Darmstadt ergeben sich minimale negative Nettoeffekte, während Wiesbaden leichte und Offenbach am Main stärkere Zugewinne verzeichnen.

Abbildung 11: Simulierte Gesamteffekt der Reform des HFAG in den kreisfreien Städten in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Tabelle 2: Gewichte des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze vor und nach der HFAG-Reform

Hauptansatz bzw. Ergänzungsansatz / Anteil am Gesamtansatz	Status quo (HFAG 2025)	Reformvorschlag HFAG
<i>Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden</i>		
Hauptansatz	98,93 %	97,93 %
Demografieansatz: Bevölkerungsrückgang	0,02 %	0,02 %
Demografieansatz: Bevölkerungsanstieg	-	0,15 %
Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum / Siedlungsindex	0,81 %	1,68 %
Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden mit Bevölkerungsverlust	0,05 %	0,05 %
Übergangsregelung für kleine Grundzentren	0,10 %	0,11 %
Übergangsregelung für Grundzentren	0,09 %	0,07 %
<i>Teilschlüsselmasse der Landkreise</i>		
Einwohnergewichteter Hauptansatz	98,57 %	97,59 %
Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum / Siedlungsindex	1,01 %	1,99 %
Soziallastenansatz	0,42 %	0,41 %
<i>Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte</i>		
Hauptansatz (inklusive Einwohnergewichtung Frankfurt am Main)	99,86 %	99,84 %
Soziallastenansatz	0,14 %	0,14 %
Demografieansatz: Bevölkerungsanstieg	-	0,02 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Abschließend werden in Tabelle 2 die veränderten Anteile des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze am Gesamtansatz im Status quo (FAG 2025) und infolge der HFAG-Reform gegenübergestellt.²⁷ Insgesamt zeigt sich dabei, dass die Reform nur marginale Auswirkungen auf die Bedarfsgewichte im Schlüsselzuweisungssystem mit sich bringt.²⁸ Die Hauptgewichte in drei Teilschlüsselmassen liegen weiterhin klar bei den Hauptansätzen: In der Teilschlüsselmasse der Landkreise verzeichnet dieser mit einem Anteil i. H. v. 97,59 % noch das geringste Gewicht und büßt gegenüber dem derzeitigen Stand des HFAG nur 1 Prozentpunkt ein. Mit Blick auf die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden sind es 97,93 % (-0,98 Prozentpunkte ggü. Status quo), bei den kreisfreien Städten sogar 99,84 % und damit lediglich 0,02 Prozentpunkte weniger als im Status quo.²⁹

Der Rückgriff auf den Siedlungsindex zur Veredelung der Einwohnerzahlen in den Gemeinden des ländlichen Raums steigert dessen Bedeutung in den Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise geringfügig (+0,87 Prozentpunkte bei den kreisangehörigen Gemeinden; +0,98 Prozentpunkte bei den Landkreisen).

Der Ergänzungsansatz für wachsende Gemeinden (Demografieansatz: Bevölkerungsanstieg) verzeichnet ebenfalls nur ein marginales Gewicht: Im Falle der kreisangehörigen Gemeinden beträgt der Anteil im Verhältnis zum Gesamtansatz 0,15 %, bezugnehmend auf die kreisfreien Städte sind es lediglich 0,02 %.

²⁷ Die prozentualen Angaben beziehen sich auf die Summe aller kommunalen Einheiten in der jeweiligen Teilschlüsselmasse.

²⁸ Damit unterscheidet sich der aktuelle Reformvorschlag vom finanzwissenschaftlichen Gutachtervorschlag, der auf eine stärkere Ausgewogenheit verschiedener Bedarfskomponenten setzt. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2024).

²⁹ Für alle Ergänzungsansätze ist zu beachten, dass diese für diejenigen Einheiten, die sie tatsächlich erhalten, durchaus von größerer finanzieller Bedeutung sind. Die Darstellungen beziehen sich auf die Gesamtgewichte in den jeweiligen Teilmassen des Schlüsselzuweisungssystems.

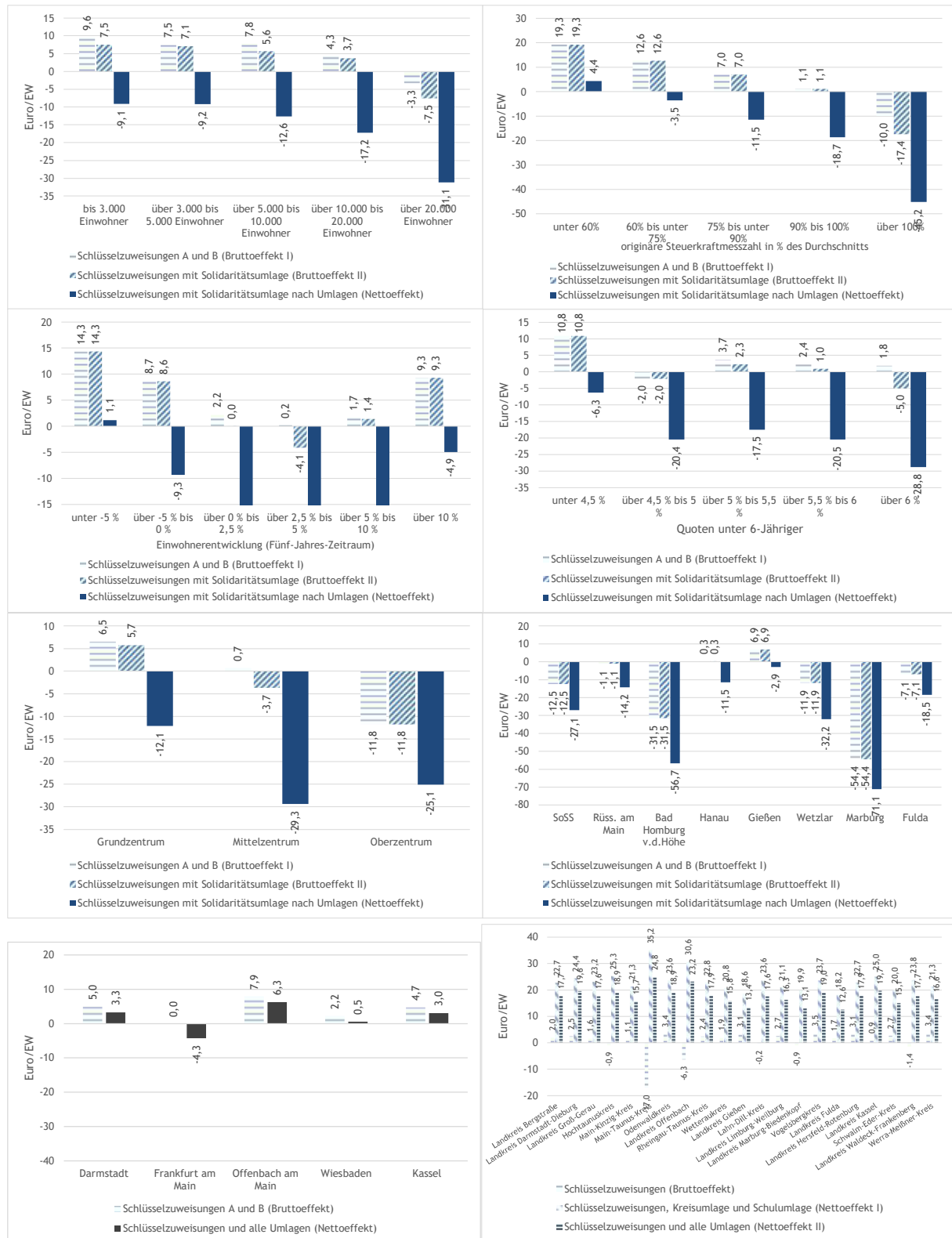
Mit Blick auf die Gesamtwirkungen der vom Lenkungsausschuss bestätigten Parameter kann konstatiert werden, dass sich die mit der Reform umgesetzten Änderungen grundsätzlich auf eine verträgliche Weise ins System des HFAG und des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems einfügen. Notwendige Anpassungen in Zuge der Grundsteuerreform sind vor allem technisch bedingt und spiegeln die Effekte der Neugestaltung der Grundsteuer nach dem hessischen Modell in Verbindung mit der Unterstellung einer aufkommensneutralen Umsetzung (bezogen auf die Ist-Aufkommen). Die neuen Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer und Gewerbesteuer spiegeln in realistischer Weise die Steuerkraftdifferenzen wider, die einer der zentralen Maßstäbe im Schlüsselzuweisungssystem sind. Einschließlich der Anpassungen beim Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum sowie beim Demografieansatz werden der Steuerkraftausgleich des HFAG gestärkt und kleinere Gemeinden finanziell durch das Schlüsselzuweisungssystem gestärkt. Zusätzliche Ungleichgewichte werden durch die Reformschritte nicht erzeugt. Die positiven Folgewirkungen auf der Ebene der Kreisfinanzen, die sich analog als Mindereinnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden niederschlagen, sind vor allem das Ergebnis einer erforderlichen mechanistischen Änderung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer.³⁰ Eine zukünftige Eingrenzung der finanziellen Effekte dieser -sachgerechten und erforderlichen³¹ - Anpassung könnte dadurch gelingen, dass die Nivellierungshebesätze in kürzeren Zyklen an die aufkommensgewichteten Landesdurchschnitte angepasst werden (die letzte Anpassung datiert aus dem Jahr 2016, mit Landesdurchschnitten aus 2014). Im Rahmen des interkommunalen Ausgleichs könnten die Mehreinnahmen für die Landkreise zur Senkung bzw. Stabilisierung der Kreis- und Schulumlagesätze genutzt werden. Das Schlüsselzuweisungssystem im HFAG bleibt weiterhin vorrangig am Hauptansatz und damit an der Einwohnerzahl orientiert. Ergänzungsansätze leisten eine Feinsteuerung, ohne von diesem Grundsatz maßgeblich abzuweichen.

³⁰ Wie oben bereits gezeigt wurde, ändert sich die STKMZ der Grundsteuer A und B dagegen in der Summe kaum.

³¹ Würde die Anpassung unterbleiben, würden die Steuerkraftdifferenzen in Hessen strukturell unvollständig dargestellt, was zu Lasten der finanzschwächeren Gemeinden geht.

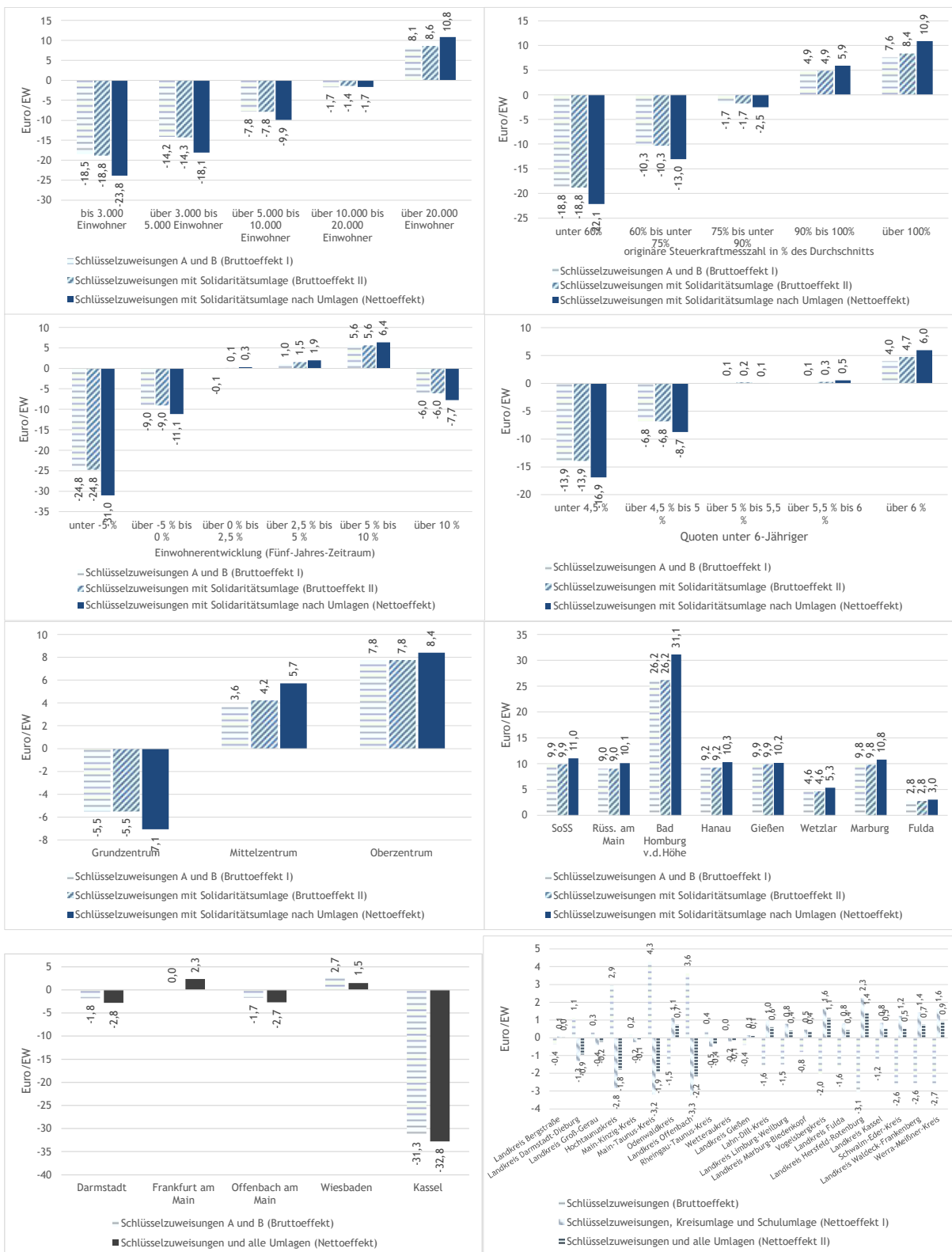
2 ANHANG

Abbildung 12: Auswirkung der Aktualisierung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Abbildung 13: Auswirkung der Umsetzung der Grundsteuerreform (Grundsteuer A und B)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMdF)

GUTACHTENTEIL
AUSKREISUNG DER STADT HANAU AUS DEM MAIN-KINZIG-KREIS

ENDFASSUNG

Leipzig, August 2025

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

0	Executive Summary	4
1	Auskreisung als Tatbestand im HFAG	5
1.1	Abbildung der Auskreisung im HFAG	5
1.2	Geeignete Vergleichsperspektiven	7
2	Simulationsrechnungen	8
2.1	Perspektive 1: Hanau im Status quo	8
2.2	Perspektive 2: Hanau als normale kreisangehörige Gemeinde	11
2.3	Perspektive 3: Hanau als kreisfreie Stadt	13
2.3.1	Perspektive 3A - einfaches Modell	14
2.3.2	Perspektive 3B.1 - komplexes Modell	16
2.3.3	Perspektive 3B.2 - komplexes Modell mit Anpassung Hanau in der Säule der kreisfreien Städte	20
3	Anhang: Robustheitsprüfung: Simulationsergebnisse HFAG 2024	26

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Perspektiven auf die Auskreisungseffekte im HFAG	7
Abbildung 2: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die übrigen kreisfreien Städte	17
Abbildung 3: Differenz der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte und kreisfreien Städte	21
Abbildung 4: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die übrigen kreisfreien Städte, mit Abschlag für Hanau	23
Abbildung 5: Effekt der Auskreisung sowie des Abschlags auf die Finanzkraft der KFS	25
Abbildung 6: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die übrigen kreisfreien Städte (HFAG 2024)	27

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 1	8
Tabelle 2: Effekte der Auskreisung auf den Main-Kinzig-Kreis, Perspektive 1	9
Tabelle 3: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 2	12
Tabelle 4: Effekte der Auskreisung auf den Main-Kinzig-Kreis, Perspektive 2	12
Tabelle 5: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 3A	14
Tabelle 6: Umschichtungen zwischen den Teilschlüsselmassen	16
Tabelle 7: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die LWV- und Krankenhausumlage	18
Tabelle 8: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG	19
Tabelle 9: Differenz der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zu den kreisfreien Städten	22
Tabelle 10: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG, temporärer Abschlag	23
Tabelle 11: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG	26
Tabelle 12: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG 2024, temporärer Abschlag	27

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AMZ	Ausgleichsmesszahl
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EW	Einwohner
EWZ	Einwohnerzahl
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FAG-Leistungen	Finanzausgleichsleistungen
FFM	Frankfurt am Main
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbesteuer
GrSt	Grundsteuer
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KFA	kommunaler Finanzausgleich
kfS/KFS	kreisfreie Stadt
KKH	Krankenhaus
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
MKK	Main-Kinzig-Kreis
Mrd.	Milliarde
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
rd.	rund
S.	Seite
sog.	sogenannt/sogenannte
SoStSt	Sonderstatusstadt
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

0 EXECUTIVE SUMMARY

Bei der Auskreisung Hanaus aus dem Main-Kinzig-Kreis (MKK) handelt es sich um einen besonderen Vorgang. Während *Einkreisungen* oder Gemeindefusionen bundesweit regelmäßig beobachtet werden können, sind für die Auskreisung besondere Vorkehrungen im kommunalen Finanzausgleich zu treffen. Diese können mittels überschlägiger Berechnungen und komplexer Simulationsberechnungen bestimmt werden.

Während die Einzelheiten der Aufgabentrennung im Auseinandersetzungsvertrag zwischen den beiden beteiligten Gebietskörperschaften im Detail geregelt werden, braucht es für das regelgebundene und typisiert rechnende Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) eine Lösung für die mit der Auskreisung verbundenen finanziellen Folgen (alle berechnet auf der Grundlage des HFAG 2025):

- Um unbeabsichtigte finanzielle Mehreinnahmen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zu verhindern und zudem die finanziellen Ansprüche der nun kreisfreien Stadt Hanau im System der drei Teilschlüsselmassen zu wahren, müssen Finanzmittel umgeschichtet werden. Im HFAG 2025 sind 80,9 Mio. Euro aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden sowie 28,9 Mio. Euro aus der Teilschlüsselmasse der Landkreise in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte zu transferieren (insgesamt 109,8 Mio. Euro).
- Bereits die Verschiebung zwischen den Teilschlüsselmassen sorgt dafür, dass die Auskreisung für die übrigen Landkreise sowie die übrigen kreisangehörigen Gemeinden (insbesondere die Gemeinden im Main-Kinzig-Kreis) finanziell neutral ist.
- Dem Main-Kinzig-Kreis entstehen Mindereinnahmen infolge der wegfallenden Kreisumlagezahlungen Hanaus sowie aus geringeren Schlüsselzuweisungen, da der Main-Kinzig-Kreis nun eine geringere Einwohnerzahl aufweist. Diese Mindereinnahmen werden kompensiert durch geringere Umlageverpflichtungen aus der LWV- und Krankenhausumlage. Netto verbleibt zwar ein absoluter Rückgang um 49,8 Mio. Euro. Werden die verbliebenen Finanzmittel jedoch auf die nun reduzierte Einwohnerzahl bezogen, so ergeben sich sogar Mehreinnahmen von 62 Euro je verbleibendem Einwohner. Dieser wenig intuitive Befund lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass der Main-Kinzig-Kreis aus den HFAG-induzierten Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen sowie LWV- und Krankenhausumlage) sogar absolute Mehreinnahmen erzielt. Zum anderen fällt ins Gewicht, dass Hanau als Sonderstatusstadt derzeit von einer Rabattierung der Kreisumlagegrundlagen profitiert, die bisher die Kreisumlage für den Main-Kinzig-Kreis dämpft und die mit der Auskreisung entfällt.
- Die Aufnahme Hanaus in die Gruppe der kreisfreien Städte sorgt allerdings infolge des pauschal als höher unterstellten Finanzbedarfs einer kreisfreien Stadt gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden (auch gegenüber den Sonderstatusstädten) dafür, dass trotz der Finanzmassenverschiebung die Auskreisung zu erheblichen Mindereinnahmen bei den übrigen kreisfreien Städten führt. Die fünf bereits bestehenden kreisfreien Städte haben einschließlich Schlüsselzuweisungen, Solidaritätsumlage sowie LWV- und Krankenhausumlage Verluste in Höhe von 34,0 Mio. Euro zu erwarten. Sie finanzieren damit die Auskreisung über die Mechanik des Schlüsselzuweisungssystems und der nachgelagerten Umlagesysteme indirekt mit.
- Um den ungewünschten Effekt in der Säule der kreisfreien Städte zu vermeiden, wird vorgeschlagen, die Ausgleichsmesszahl Hanaus mit einem temporären Abschlag in Höhe von 15 % zu versehen. Dieser Abschlag erscheint nicht unplausibel, da zumindest für einen Teil der Aufgaben einer typischen Sonderstatusstadt angenommen werden kann, dass diese nicht unmittelbar auf das höhere Niveau der kreisfreien Städte steigen (insbesondere Kultur-, Sport- und Wirtschaftsförderung, Verkehrsinfrastruktur und Schulträgeraufgaben). Der Abschlag neutralisiert die Zwangsfinanzierung durch die übrigen kreisfreien Städte, sollte jedoch über einen Zeitraum von 3-4 Jahren schrittweise zurückgeführt werden, sodass Hanau absehbar als „normale“ kreisfreie Stadt im HFAG behandelt wird.

1 AUSKREISUNG ALS TATBESTAND IM HFAG

1.1 ABBILDUNG DER AUSKREISUNG IM HFAG

Die Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis (MKK) ist ein besonderer Fall. Einkreisungen kreisfreier Städte hat es in der Vergangenheit regelmäßig gegeben, vor allem in Ostdeutschland. Dass eine kreisangehörige Stadt in den Status der Kreisfreiheit wechselt, ist mit einer ganzen Reihe von Regelungen verbunden. Die Details dafür beruhen auf dem sog. Auskreisungsgesetz¹ und sind darüber hinaus im Auseinandersetzungsvertrag zwischen den beiden Gebietskörperschaften geregelt. Die Einzelheiten dieser Bestimmungen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Teilgutachtens.

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) ist dagegen ein Regelsystem, das für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sowie der interkommunalen Umlagesysteme einschlägig ist und darüber hinaus die Gewährung besonderer Finanzzuweisungen regelt. Sowohl der Main-Kinzig-Kreis als auch die Stadt Hanau erhalten Zahlungen nach Maßgabe des HFAG. Im Schlüsselzuweisungssystem (einschließlich Solidaritätsumlage) erfolgt eine typisierte Bestimmung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl)² sowie eine typisierte Bestimmung des Finanzbedarfs (Ausgleichsmesszahl) jeder einzelnen kommunalen Einheit. Diese beziehen sich zum einen auf die Einordnung zu den Gebietskörperschaftsgruppen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) und zum anderen auf die spezifischen Merkmale, die die Finanzkraft und die Ausgleichsmesszahl prägen. Allerdings nimmt das System zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen nicht Bezug auf spezifische Eigenheiten einzelner Gemeinden oder Landkreise. Insofern können und sollen sich die Vereinbarungen zwischen der Stadt Hanau und dem Main-Kinzig-Kreis, die die Auskreisung betreffen, nicht explizit im Schlüsselzuweisungssystem abbilden.

Da es sich beim Schlüsselzuweisungssystem um ein automatisches und regelgebundenes System handelt, sind finanzielle Effekte zu erwarten, die durch die Umsetzung der Stadt Hanau aus der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden in die Gruppe der kreisfreien Städte hervorgerufen werden.

Hinsichtlich der vertikalen Regelungen ergeben sich (zunächst) keine Veränderungen, da die FAG-Masse bereits feststeht. Erst bei einer späteren Überprüfung der FAG-Masse kann sich die Auskreisung der Stadt Hanau und die spiegelbildlichen Effekte beim Main-Kinzig-Kreis niederschlagen. Denn erst nach einer erfolgten Auskreisung können valide Daten für die zu Grunde liegenden Berechnungen für Hanau verfügbar werden, die dann den Aufgabenbestand als kreisfreie Stadt widerspiegeln. Analog wird es für den Main-Kinzig-Kreis der Fall sein, dessen reale Finanzbedarfe erst nach der vollzogenen Auskreisung und der nachfolgenden Anpassung der Verwaltungsstrukturen im vertikalen Überprüfungsmechanismus abgebildet werden. Wenn die Finanzmasse aus der Bedarfsermittlung abgeleitet wird, kommt es zu einer Schiefelage infolge des veränderten Aufgabenzuschnitts, erst nach erfolgter Auskreisung besteht hierzu Klarheit. Allerdings ist die tatsächliche FAG-Masse durch eine Reihe von Zurechnungen geprägt, die deutlich über die bedarfsorientierte Mindestausstattung hinausgehen. Insofern führt die Auskreisung bei einem ansonsten unveränderten Aufgabenbestand nicht zu einer Veränderung der FAG-Masse.

Bezüglich der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind dagegen eine Reihe von Veränderungen zu erwarten:

- Zunächst sind Auswirkungen auf die Teilschlüsselmassen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) zu erwarten. Technisch entspricht die Auskreisung Hanaus einer Umsetzung von einer Säule bzw. Teilschlüsselmasse in eine andere. Die Teilschlüsselmassen werden durch eine prozentuale Aufteilung (§ 16 Abs. 3 HFAG) festgelegt und sind jeweils geschlossene Systeme, sodass finanzielle Effekte für die jeweils übrigen kommunalen Einheiten

¹ Gesetz über die Ausgliederung Hanaus aus dem Main-Kinzig-Kreis.

² Für die Landkreise wird analog die Umlagekraftmesszahl berechnet.

innerhalb einer Säule zu erwarten sind. In den Säulen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise würde sich die Finanzmasse auf weniger Einheiten verteilen, in der Säule der kreisfreien Städte müsste eine zusätzliche Stadt aus den vorhandenen Mitteln finanziert werden. Die Auskreisung wird daher eine Umschichtung zwischen den Teilschlüsselmassen mittels einer Änderung der prozentualen Aufteilung erfordern.

- Darüber hinaus sind Auswirkungen innerhalb der Teilschlüsselmassen zu erwarten. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sind zunächst Veränderung bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen vorzunehmen. Für Hanau kommen die Nivellierungshebesätze der kreisfreien Städte zur Anwendung. Weitere Änderungen sind nicht zu erwarten.³ Des Weiteren sind Wirkungen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahlen zu berücksichtigen. In der Ausgleichsmesszahl des Main-Kinzig-Kreises wird die Einwohnerzahl der Stadt Hanau nicht mehr angerechnet.⁴ Zudem unterliegt die Einwohnerzahl der Stadt Hanau nach der Aufnahme in die Gruppe der kreisfreien Städte nicht mehr dem Gewichtungsfaktor als Sonderstatusstadt, sondern wird ungewichtet zur Berechnung der Ausgleichsmesszahl herangezogen.⁵ Innerhalb der Teilschlüsselmassen entfalten sich die Effekte nicht nur auf die Schlüsselzuweisungen, sondern auch auf die Zahlungen der Solidaritätsumlage.
- In der Säule der kreisangehörigen Gemeinden sind bei veränderten Schlüsselzuweisungen jeweils Folgeeffekte auf die Kreis- und Schulumlage zu erwarten.
- Hanau zahlt als kreisfreie Stadt keine Kreisumlage mehr (Schulumlage hat die Stadt auch bisher nicht gezahlt). Stattdessen wird Hanau in den Kreis der Umlagepflichtigen für die LWV- und Krankenhausumlage aufgenommen.

Die Auskreisung betrifft primär das Innenverhältnis zwischen der Stadt Hanau und dem Main-Kinzig-Kreis. Darüber hinaus sollten Effekte für die übrigen kommunalen Einheiten in Hessen vermieden werden. Ansonsten würden andere Einheiten Mehr- oder Mindereinnahmen zu erwarten haben, ohne dass sie ansonsten in den Prozess der Auskreisung eingebunden wären. Insbesondere sollen aus der Auskreisung keine negativen Effekte für den Main-Kinzig-Kreis resultieren, bemessen an der Pro-Kopf-Finanzausstattung. Eine Änderung der absoluten Ausstattung des Main-Kinzig-Kreises wird sich alleine deshalb ergeben, da sich durch die Auskreisung Hanaus zum einen die Einwohnerzahl des Main-Kinzig-Kreises um rund ein Viertel reduziert und zum anderen ein entsprechender Aufgabenübergang vom Landkreis auf die kreisfreie Stadt stattfindet. Auch für die übrigen Gemeinden im Main-Kinzig-Kreis sollten sich keine (negativen) Effekte ergeben. Von diesen Gemeinden müsste der Main-Kinzig-Kreis ansonsten ersatzweise die fehlende Kreisumlage einnehmen.

Sämtliche Effekte im HFAG sind unabhängig von den Vereinbarungen, die Hanau und der Main-Kinzig-Kreis darüber hinaus bilateral treffen.

³ Der Einfluss der Stadt Hanau auf den aufkommengewichteten Landesdurchschnitt des Hebesatzes der Gewerbesteuer ist vernachlässigbar.

⁴ Der Ergänzungsansatz für Sozillasten nach § 32 Abs. 3 HFAG bleibt zunächst außen vor, da keine präzisen Daten für die Zuordnung der Fälle zur Stadt Hanau vorliegen. Daher kann nicht abschließend bewertet werden, in welchem Umfang die Stadt Hanau und der MKK nach der Auskreisung vom Ergänzungsansatz profitieren könnten.

⁵ Die derzeitigen Ergänzungsansätze des § 20 HFAG (2025) sind für Hanau nicht von Bedeutung.

1.2 GEEIGNETE VERGLEICHSPERSPEKTIVEN

Die Zahlungsströme für die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis aus dem Schlüsselzuweisungssystem und den nachgelagerten Umlagesystemen sind rechnerisch nachvollziehbar, aber es können unterschiedliche Sichtweisen dahingehend bestehen, was die einzelnen Gebietskörperschaften an Mehr-/Mindereinnahmen zu erwarten haben.

Von besonderer Bedeutung ist dabei der Eintaktwert für die Stadt Hanau in der Säule der kreisfreien Städte. Wie noch gezeigt wird, sind die Effekte für den Main-Kinzig-Kreis einfacher zu fassen und erfordern daher keine komplexen Simulationen.

Abbildung 1: Perspektiven auf die Auskreisungseffekte im HFAG



Quelle: Eigene Darstellung.

Um die verschiedenen Sichtweisen zu berücksichtigen, ist eine Triangulation des Wertes aus drei Perspektiven zweckmäßig, die jeweils durch Modellrechnungen unterlegt sind:

- (1) **Perspektive 1:** Welche Schlüsselzuweisungen erhält Hanau aus dem aktuellen HFAG und welche Umlagepflichten muss die Stadt an den Main-Kinzig-Kreis leisten? Diese Zahlungen korrespondieren mit der aktuellen Finanzausstattung der beiden Gebietskörperschaften. Aus dieser Perspektive kann die Finanzmasse bestimmt werden, die bisher von der Stadt Hanau an den Main-Kinzig-Kreis geflossen ist.
- (2) **Perspektive 2:** Was würde Hanau heute aus dem HFAG erhalten, wenn es keine Sonderregelung für Sonderstatusstädte gäbe? Diese Modellrechnung, die in ihrer Grundstruktur analog zu Perspektive 1 ist, illustriert, in welchem Umfang Hanau von der Einordnung als Sonderstatusstadt profitiert, die mit der Auskreisung nicht mehr gegeben ist.
- (3) **Perspektive 3:** Was würde Hanau als kreisfreie Stadt aus dem HFAG erhalten? Diese Perspektive geht von einer erfolgten Auskreisung aus. Die Berechnung der Bedarfsmesszahl erfolgt zunächst aufgrund vereinfachter Kernindikatoren (Perspektive 3A). Mittels komplexer Simulationen des HFAG im Status quo werden nachfolgend sowohl die notwendigen Umschichtungen der Schlüsselmassen als auch die Verteilungseffekte innerhalb der Massen nachvollzogen (Perspektive 3B). In die Berechnungen gehen neben den Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und Schulumlage auch die Umlageverpflichtungen im Rahmen der LWV- und Krankenhausumlage) ein.

Sämtliche Modellrechnungen sind keine rechtliche Einschätzung, sondern stellen zahlenmäßige Abschätzungen der fiskalischen Effekte im HFAG dar, die in die Gestaltung der Parameter des HFAG eingehen können.

2 SIMULATIONSRECHNUNGEN

2.1 PERSPEKTIVE 1: HANAU IM STATUS QUO

Aus der Perspektive 1 ist zunächst von Interesse, welche Zahlungen die Stadt Hanau und der Main-Kinzig-Kreis heute aus dem HFAG erhalten und welche finanziellen Verschiebungen die Auskreisung zur Folge hätte, wenn ansonsten keinerlei Veränderungen am HFAG vorgenommen werden.⁶

Die Basis hierfür bilden die Zahlungsströme des aktuellen HFAG 2025, aus dem die Stadt Hanau insgesamt rund 80,9 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen erhält (ausschließlich Schlüsselzuweisungen B). Derzeit zahlt Hanau rund 53,3 Mio. Euro Kreisumlage an den Main-Kinzig-Kreis. Diese Zahlungen werden im Zuge der Auskreisung entfallen. Schulumlage fällt für Hanau nicht an. Aus der Perspektive der Stadt Hanau stehen vor allem die Schlüsselzuweisungen zur Disposition sowie die gesparten Kreisumlagezahlungen. Insgesamt steht für Hanau damit ein Finanzvolumen in Höhe von 134,2 Mio. Euro in Frage, welches durch die Regelungen des HFAG und die nachgelagerten Umlagesysteme einer Änderung unterworfen sein könnte (Tabelle 1). Wenn Hanau nicht mehr kreisangehörige Stadt ist, würde die Kreisumlagezahlung automatisch entfallen. Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen müssten sich danach bemessen, inwieweit sie sich von den bisherigen 80,9 Mio. Euro unterscheiden, aber auch, ob damit ggf. die „Mehreinnahmen“ aus der gesparten Kreisumlage berührt werden. Als echte Mehreinnahmen könnte die Stadt Hanau die gesparte Kreisumlage anerkennen, die 516 Euro/EW entspricht. Noch nicht berücksichtigt ist jedoch, dass die Stadt Hanau nach der Auskreisung umlagepflichtig im Rahmen der LWV- und Krankenhausumlage wird. Es sind demnach noch weitere Modellrechnungen erforderlich, die in die spätere Perspektive 3 einfließen.

Tabelle 1: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 1

Status quo	Stadt Hanau
Schlüsselzuweisung (A und B)	80.947.313
gesparte Kreisumlage	+53.284.572
Schulumlage	0
zusammen	134.231.885
je EW	1.301
Kreisumlage je EW	516

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Aus der Sicht des Main-Kinzig-Kreises stellt sich die Situation differenzierter dar (Tabelle 2). Er erhält im Status quo des HFAG 2025 rund 133,8 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen sowie 281,6 Mio. Euro Kreisumlage von seinen kreisangehörigen Gemeinden. Der Main-Kinzig-Kreis muss allerdings Krankenhausumlage (KKH) sowie die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) zahlen. Die Umlageverpflichtungen summieren sich derzeit auf rund 119,6 Mio. Euro. Netto kann der Main-Kinzig-Kreis vor dem Hintergrund dieser im HFAG geregelten Finanzmittelströme auf ein Finanzvolumen von 295,8 Mio. Euro zugreifen. Dies stellt aus der Sicht des Landkreises den Ausgangspunkt für die weiteren Effektberechnungen dar. Wird die Auskreisung vollzogen, verringert sich das Volumen der Schlüsselzuweisungen für den Main-Kinzig-Kreis auf 112,2 Mio. Euro.⁷ Die vom Main-Kinzig-Kreis vereinnahmte Kreisumlage verringert sich um den Zahlbetrag der Stadt Hanau (53,3 Mio. Euro)⁸, es entstehen darüber hinaus geringfügige Verschiebungen innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden⁹ und

⁶ Weitere Zuweisungen innerhalb des HFAG sowie Zuwendungen außerhalb des HFAG, die vom Land gewährt werden, bleiben bei diesen Berechnungen ebenso außen vor, wie Effekte auf Gebührenhaushalte und interkommunale Erstattungen.

⁷ Effekt der geringeren Einwohnerzahl in der Binnenverteilung der Schlüsselmasse für die Landkreise ohne weitere Korrekturen am HFAG. Die Ergebnisse basieren auf einer vereinfachten Simulationsrechnung des HFAG 2025.

⁸ Die Abweichungen zu den Detailergebnissen aus Tabelle 1 sind rundungsbedingt.

⁹ Die Verschiebungen entstehen dadurch, dass noch keine Bereinigungen der Aufteilung der Teilschlüsselmassen um die Auskreisungseffekte vorgenommen wurden. Darüber hinaus treten Rundungsdifferenzen auf.

das eingenommene Volumen liegt bei noch 230,3 Mio. Euro.¹⁰ Die geringeren Schlüsselzuweisungen und geringeren Einnahmen aus der Kreisumlage bilden wiederum die Umlagegrundlagen für die LWV- und Krankenhausumlage, welche sich entsprechend um 30,9 Mio. Euro auf dann 88,7 Mio. Euro verringert.¹¹ Netto (negativer Effekt aus Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, positiver Effekt aus geringeren Umlageverpflichtungen) resultieren für den Main-Kinzig-Kreis Mindereinnahmen in Höhe von 42,0 Mio. Euro.

Beim Vergleich muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Einwohnerzahl des Main-Kinzig-Kreises um rund ein Viertel verringert.¹² Die nach der Auskreisung noch vorhandenen Zahlungen verteilen sich demnach auf weniger Einwohner, sowohl für Belastungen als auch für Entlastungen. Für interkommunale Vergleiche und zur Einordnung der Effekte sind deshalb einwohnerbezogene Kennzahlen heranzuziehen. Pro Kopf hat der Main-Kinzig-Kreis in der beschriebenen Aufstellung vor der Auskreisung im Status quo des HFAG 2025 Finanzmittel in Höhe von 682 Euro/EW zur Verfügung. Im Zuge der Auskreisung verringern sich zwar die Einzahlungen aus Schlüsselzuweisungen sowie aus der Kreisumlage. Verteilt auf die *noch verbleibende* Einwohnerzahl des Main-Kinzig-Kreises (rund 331.000) liegen die Pro-Kopf-Werte höher als zuvor. Da der Main-Kinzig-Kreis nach der Auskreisung seine Aufgaben nur noch für die verbleibende Einwohnerschaft zu erfüllen hat, ist diese Sichtweise für die zukünftige Aufgabenerfüllung sachgerecht.¹³ Insgesamt hat der Main-Kinzig-Kreis Finanzmittel in Höhe von 767 Euro/EW zur Verfügung. Gegenüber dem Status quo sind dies – trotz der Verringerung des absoluten Eurobetrages – Mehreinnahmen in Höhe von 86 Euro/EW. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Main-Kinzig-Kreis pro Kopf ein *Mehraufkommen* aus der Kreisumlage zu erwarten hat. Dies hat mit den speziellen Rabattierungsregeln zu tun, die für Hanau als Sonderstatusstadt im HFAG zur Anwendung kommen. Die Schlüsselzuweisungen sinken absehbar weniger stark als der Rückgang der Bevölkerungszahl, da mit Hanau eine vergleichsweise steuerstarke Gemeinde den Kreis verlässt und die verschlechterte relative Position des Main-Kinzig-Kreises im Schlüsselzuweisungssystem durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen kompensiert wird.¹⁴

Tabelle 2: Effekte der Auskreisung auf den Main-Kinzig-Kreis, Perspektive 1

Main-Kinzig-Kreis, HFAG 2025	in Euro	in Euro je EW
EW	434.002	
Schlüsselzuweisungen	133.811.789	308
erhaltene Kreisumlage	281.563.742	649
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-119.563.505	-275
zusammen	295.812.026	682
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		
EW	330.819	je EW
Schlüsselzuweisungen	112.180.600	339
erhaltene Kreisumlage	230.333.766	696
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-88.682.107	-268
zusammen	253.832.259	767
DELTA (gegenüber Status quo)		
Schlüsselzuweisungen	-21.631.189	+31
erhaltene Kreisumlage	-51.229.975	+47
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	30.881.397	+7
zusammen	-41.979.767	+86

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

¹⁰ Es wird davon ausgegangen, dass der Kreisumlagesatz konstant bleibt, und sich die Veränderungen bei den Umlagegrundlagen in ein geringeres Aufkommen übersetzen.
¹¹ Für die Modellrechnungen wird unterstellt, dass die Umlagesätze unverändert bleiben und sich damit Veränderungen bei den Bemessungsgrundlagen unmittelbar in veränderten Umlagezahlungen spiegeln.
¹² Alle Einwohnerzahlen beziehen sich auf die registergestützte Fortschreibung der Bevölkerungszahl zum 31.12.2023, da sie auch die Berechnungsgrundlage für das HFAG 2025 bilden.
¹³ Bei einer unveränderten Finanzausstattung des MKK in Euro würde sich sonst der Betrag je Einwohner um ein Drittel erhöhen.
¹⁴ Hanau weist vor dem Schlüsselzuweisungssystem eine Steuerkraftmesszahl (STKMZ) in Höhe von 99,8 % des landesweiten Durchschnitts auf, für alle Gemeinden im MKK liegt der Durchschnitt bei 95,4 %.

Einwohnerzahl zum 31.12.2023, Basis: registergestützte Fortschreibung der Bevölkerungszahl.

Im Zuge der bisherigen Debatte um die finanziellen Effekte der Auskreisung wurde das Thema der Kostenremanenzen diskutiert. Das Auftreten von Remanenzen beschreibt einen Zustand, in welchem bei einer Veränderung der Einwohnerzahl nicht in gleichem Maße die finanziellen Ressourcen elastisch reagieren. Hintergrund hierfür sind Fixkosten der Verwaltung, die sowohl aus organisatorischen Gründen (unteilbare Kosten der Verwaltung, z. B. Personalkosten des Landrats) als auch aus technischen Gründen (Fixkosten der technischen Infrastruktur, v. a. Netzinfrastruktur) zumindest kurzfristig unveränderlich sind. Konkret bedeutet dies, dass bei einem Bevölkerungswachstum nicht in gleichem Maße die Kosten der Aufgabenerfüllung mitwachsen und bei Bevölkerungsrückgängen die Kosten der Aufgabenerfüllung nicht in gleichem Maße zurückgeführt werden können.

Das HFAG sieht grundsätzlich keine Berücksichtigung von Kostenremanenzen vor. Eine Veränderung der Einwohnerzahl übersetzt sich in eine proportionale Steigerung bzw. Absenkung der Ausgleichsmesszahl und eine proportionale Anpassung der Steuerkraftmesszahl (STKMZ).¹⁵ Eine Ausnahme besteht lediglich im Rahmen des Ergänzungsansatzes für Demografie (§ 20 Abs. 1 HFAG), der jedoch weder für die Stadt Hanau noch für den Main-Kinzig-Kreis einschlägig ist.¹⁶ Zudem bezieht sich der Ergänzungsansatz um Bevölkerungsveränderungen innerhalb bestehender Verwaltungsgrenzen und nicht auf Grenzveränderungen bei den Gebietskörperschaften (Gemeindefusionen, -trennungen). Konkret bedeutet dies, dass der Main-Kinzig-Kreis in den vergangenen 10 Jahren proportionale Mehrbedarfe für seinen Bevölkerungszuwachs (rund +29.000 Einwohner seit 2013) zugeordnet bekommen hat. Analog ist es für die Stadt Hanau, die seit 2013 über 13.000 Einwohner hinzugewonnen hat.

Übertragen auf den Sachverhalt der Auskreisung bedeutet die Pro-Kopf-Betrachtung der Zahlungsströme für die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis folgendes:

- Es wird unterstellt, dass der Mehraufwand der zusätzlichen Aufgabenerfüllung in der Stadt Hanau mehr oder weniger der eingesparten Kreisumlage entsprechen müsste. Der für die Stadt Hanau für das Ausgleichsjahr 2025 einschlägige Kreisumlagesatz liegt bei 39,6 % gegenüber 37,27 % für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden im Main-Kinzig-Kreis. Wenn dies einer aufgabenangemessenen Kalkulation des Main-Kinzig-Kreises entspricht, kann davon ausgegangen werden, dass die Stadt Hanau mit den eingesparten Zahlungen der Kreisumlage die Mehraufgaben bewältigen kann.
- Die Effekte für den Main-Kinzig-Kreis entsprechen einer einfachen Dreisatzrechnung auf der Grundlage vereinfachter Annahmen über die Finanzmittelflüsse und insbesondere ohne eine weitere Simulation der konkreten Aufgabenerfüllung nach der Auskreisung.
- Der Rückgang der Ausstattung beim Main-Kinzig-Kreis ist geringer als der Rückgang der Einwohnerzahl. Daher steigt die relevante *Pro-Kopf-Ausstattung* mit Finanzmitteln sogar an.
- Remanenzen, die sowohl eine Begleiterscheinung von Wachstum und Rückgang der Einwohnerzahl sein können, bleiben bei den Berechnungen außen vor. Auch beim Wachstum der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises wurde im HFAG bisher nicht von Remanenzen ausgegangen.¹⁷
- Würde der Main-Kinzig-Kreis seine bisherige Pro-Kopf-Finanzausstattung von 682 Euro/EW konstant halten, resultierte bei einer auf 330.819 Einwohner reduzierte Bevölkerungszahl eine Ausstattung in Höhe von 225,6 Mio. Euro.¹⁸ Dies würde einem Zustand ohne jegliche Remanenzen entsprechen, d. h., die Finanzbedarfe sinken im Gleichschritt mit der abgesenkten Bevölkerungszahl. Tatsächlich hat der Main-Kinzig-Kreis jedoch rund 254 Mio. Euro zur Verfügung. Die Differenz in Höhe von rund 28,2 Mio. Euro kann als *Remanenzpuffer* interpretiert

¹⁵ Für den Ausgleich werden beide Größen berücksichtigt.

¹⁶ Zum Demografieansatz, siehe Teilgutachten zur horizontalen Verteilung.

¹⁷ Im Falle von Bevölkerungswachstum wurde im Gutachtenteil für den horizontalen Ausgleich zuletzt sogar ein Mehrbedarf identifiziert, der der Idee der Remanenzen diametral entgegensteht.

¹⁸ 682 [Euro/EW] * 330.819 [EW] = 225,619 Mio. Euro.

werden.¹⁹ Diese Mittel stehen dem Main-Kinzig-Kreis zwar nicht *zusätzlich* zur Verfügung. Sie tragen jedoch dazu bei, dass der Main-Kinzig-Kreis seine Aufgabenerfüllung an den veränderten Aufgabenzuschnitt anpassen kann, da ihm faktisch 767 Euro/EW zur Verfügung stehen.²⁰

Die Herausnahme Hanaus führt nicht nur in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden zu automatischen Zugewinnen an Schlüsselzuweisungen für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden (die bisher auf Hanau entfallenen Schlüsselzuweisungen werden auf die übrigen Einheiten verteilt), auch in der Säule der Kreis-Schlüsselzuweisungen entstehen analog solche unbeabsichtigten Zugewinne, die sich insgesamt auf rund 23,3 Mio. Euro belaufen. Im Zuge der Auskreisung müssten diese Zuweisungen mit Hanau „mitwandern“ und in die Säule der kreisfreien Städte verschoben werden. Die Details dieser Berechnung werden im späteren Abschnitt 2.3 beschrieben.

Da die Effekte damit zusammenhängen, dass die Stadt Hanau eine Sonderstatusstadt ist, die im HFAG einer Reihe von Sonderregelungen unterliegt, kann die Perspektive 2 dazu beitragen, die Effekte einzuordnen.

2.2 PERSPEKTIVE 2: HANAU ALS NORMALE KREISANGEHÖRIGE GEMEINDE

Hanau ist nach § 4a Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung sog. Sonderstatusstadt und wird im Rahmen des HFAG entsprechend eingruppiert. Damit sind eine Reihe von besonderen Regelungen bezüglich der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreisumlage verbunden:²¹

- Die Sonderstatusstädte erhalten im Zuge der Berechnung ihrer gemeindlichen Schlüsselzuweisungen eine erhöhte Gewichtung ihrer Einwohnerzahl im Rahmen des Hauptansatzes (§ 19 Nr. 4 HFAG). Damit erhalten die Sonderstatusstädte höhere Schlüsselzuweisungen insbesondere im Vergleich zu den Mittelzentren, die keine Sonderstatusstädte sind.
- Bei der Berechnung der Kreis-Schlüsselzuweisungen sind in Landkreisen mit mindestens einer Sonderstatus-Stadt die Einwohner der Sonderstatus-Städte mit nur 75 % anzusetzen (§ 31 HFAG). Dies reduziert die Ausgleichsmesszahl der Landkreise mit Sonderstatusstadt und verleiht ihnen diesbezüglich einen gewissen Malus.
- Bei der Berechnung der Kreisumlagegrundlagen werden die Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte zunächst normal berechnet, aber nur zu 56,5 % angesetzt. Diese „Rabattierung“ um 43,5 % bewirkt unter ansonsten gleichen Bedingungen geringere Kreisumlageverpflichtungen der Sonderstatusstädte im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden in einem Kreisgebiet. Dafür war in der Vergangenheit die Möglichkeit gegeben, einen abweichenden Kreisumlagesatz für Sonderstatusstädte festzulegen, was jedoch nur noch im Rahmen einer Übergangsregelung gültig ist (§ 67 Abs. 1 HFAG).

Die Perspektive 2 geht daher der Frage nach, welche Effekte für die Stadt Hanau und für den Main-Kinzig-Kreis resultieren würden, wenn Hanau eine „normale“ Stadt wäre. Die Konzentration der Effekte erfolgt damit auf die Gemeindeaufgaben sowie die Unterstellung einer normalen kreisangehörigen Gemeinde ohne Schulträgerschaft und ohne die speziellen Regelungen für Sonderstatusstädte. Wie in Perspektive 1 wurde zunächst von weiteren Änderungen im HFAG abgesehen; lediglich der Parameter „Sonderstatusstadt“ wurde für Hanau auf den Parameter „Mittelzentrum“ geändert. Die Ergebnisse (siehe Tabelle 3) unterscheiden sich von der Perspektive 1 und zeigen, welchen Effekt die Einstufung als Sonderstatusstadt auf die wahrgenommenen Effekte hat. Hanau würde ohne den Sonderstatus lediglich 49,2 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen erhalten und mit 81,8 Mio. Euro deutlich mehr

¹⁹ Sie ergibt sich analog, wenn der Zuwachs der (gerundeten) Pro-Kopf-Ausstattung mit der neuen Einwohnerzahl multipliziert wird: $86 \text{ [Euro/EW]} * 330.819 \text{ [EW]} = 28,450 \text{ Mio. Euro}$. Differenzen sind rundungsbedingt.

²⁰ In den späteren komplexeren Modellrechnungen ist dieser Wert etwas geringer, die Grundsystematik bleibt jedoch die gleiche.

²¹ Siehe hierzu auch Teilgutachten zu den horizontalen Aspekten des HFAG.

Kreisumlage zu zahlen haben. Der aus der Sicht der Stadt insgesamt im Zusammenhang mit der Auskreisung relevante Betrag würde sich dagegen fast unverändert auf 131,0 Mio. Euro belaufen.

Tabelle 3: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 2

Status quo	Stadt Hanau
Schlüsselzuweisung (A und B)	49.246.413
gesparte Kreisumlage	81.755.421
Schulumlage	0
zusammen	131.001.834
je EW	1.270
Schlüsselzuweisungen je EW	792

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Noch stärker kommen die Effekte für den Main-Kinzig-Kreis zum Tragen. Wäre Hanau keine Sonderstatusstadt, hätte der Main-Kinzig-Kreis bereits im Ausgangspunkt eine höhere finanzielle Ausstattung als im heutigen Status quo. Die Auskreisung hätte zwar in Absolutgrößen einen Effekt von insgesamt - 75,7 Mio. Euro, je Einwohner würde sich die Finanzausstattung des Kreises jedoch kaum wesentlich verändern. Die Mehreinnahmen je Einwohner würden sich nach dieser Perspektive auf lediglich 8 Euro/EW belaufen. Hier wäre insbesondere der Effekt der Kreisumlage negativ, da für Hanau nicht die Rabattierungsregel als Sonderstatusstadt zur Anwendung kommen würde. Aus Schlüsselzuweisungen wären dagegen Mehreinnahmen *je Einwohner* zu erwarten, da mit Hanau eine vergleichsweise steuerstarke Stadt aus dem Kreis ausscheidet.

Tabelle 4: Effekte der Auskreisung auf den Main-Kinzig-Kreis, Perspektive 2

Main-Kinzig-Kreis, HFAG 2025	in Euro	in Euro je EW
<i>EW</i>	<i>434.002</i>	
Schlüsselzuweisungen	134.802.050	311
erhaltene Kreisumlage	310.836.235	716
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-116.094.926	-267
zusammen	329.543.359	759
ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)		
<i>EW</i>	<i>330.819</i>	<i>je EW</i>
Schlüsselzuweisungen	112.180.600	339
erhaltene Kreisumlage	230.333.766	696
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	-88.682.107	-268
zusammen	253.832.259	767
DELTA (gegenüber Status quo)		
Schlüsselzuweisungen	-22.621.450	28
erhaltene Kreisumlage	-80.502.468	-20
abzüglich KKH- und LWV-Umlage	27.412.818	-1
zusammen	-75.711.100	8

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen
 Einwohnerzahl zum 31.12.2023, Basis: registrierte Fortschreibung der Bevölkerungszahl.

Die Ergebnisse zeigen demnach, dass dem Main-Kinzig-Kreis durch Hanaus Eigenschaft „Sonderstatusstadt“ Nachteile hinsichtlich der finanziellen Ausstattung erwachsen. Diese sollten idealerweise mit dem Aufgabenumfang korrespondieren, den die Stadt Hanau an Kreisaufgaben übernommen hat. Dies ist auch für die anderen Landkreise mit Sonderstatusstädten typisch. Im Status quo (HFAG 2025) erreicht der Main-Kinzig-Kreis nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen 92,7 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise. Nach der Auskreisung in diesem vereinfachten Modell erreicht der Main-Kinzig-Kreis dagegen nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen 103,2 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller Landkreise. Das Anspruchsdenken der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises sind demnach in besonderer Weise von der Einordnung Hanaus als Sonderstatusstadt geprägt.

2.3 PERSPEKTIVE 3: HANAU ALS KREISFREIE STADT

Die Perspektive 3 setzt schließlich die Auskreisung der Stadt Hanau in einer Simulationsrechnung im Jahr 2025 um. Die Stadt Hanau und ihre Einwohner werden dementsprechend der Säule der kreisfreien Städte zugeordnet, in den Säulen der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Landkreise fallen sie dagegen weg. Da gleichzeitig zur Auskreisung weitere Reformeffekte mit dem Blick auf das HFAG 2026 zu erwarten sind, kommen drei Alternativen zur Simulation der finanziellen Effekte in Frage:

- Alternative 1: Reformeffekt PLUS Auskreisungseffekt (Vergleich Status quo HFAG 2025 mit einem reformierten HFAG 2026):

Hierdurch wird der finanzielle Gesamteffekt im Jahr der Auskreisung simuliert. Wenn zusätzliche Schlüsselmasse im System ist, handelt es sich nicht mehr um ein *Nullsummenspiel*, was die Interpretation der Ergebnisse erschwert. Falls die Stadt Hanau durch die evaluationsbedingten Reformeffekte hinzugewinnt, würden diese Effekte die Auskreisungseffekte ebenfalls überlagern. Gleiches gilt für den Main-Kinzig-Kreis.²²

- Alternative 2: Auskreisungseffekt in einem bereits reformierten FAG:

Mit Blick auf das Ausgleichsjahr 2026 wäre dies der methodisch korrekter *ceteris-paribus*-Ansatz (c. p.). Auch hier handelt es sich jedoch um rein fiktive Mehr- und Mindereinnahmen, da sie von den evaluationsbedingten Reformeffekt überdeckt werden. Die Effekte der Reform haben mit der Auskreisung nichts zu tun. Hanau würde dann ggf. von einem zu hohen oder zu niedrigen Vergleichsniveau „starten“. Gleiches gilt für den Main-Kinzig-Kreis, dessen Referenzniveau ebenfalls durch die Reformeffekte geprägt ist. Der verzerrende Effekt ist dann besonders stark, wenn die Reformeffekte für die Sonderstatusstädte besonders positive oder negative Auswirkungen haben. Konkret: Warum sollte Hanau noch an Veränderungen der kreisangehörigen Gemeinden partizipieren, wenn es keine kreisangehörige Gemeinde mehr ist? Warum sollte der Main-Kinzig-Kreis an Veränderungen partizipieren, die eine Einwohnerschaft betreffen, die er nicht mehr „bewirtschaftet“? Da die konkreten Reformeffekte zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Simulationen noch nicht abschließend bekannt sind, wäre zudem eine Modellrechnung auf der Grundlage des HFAG 2026 ohnehin noch nicht möglich.

- Alternative 3: Auskreisungseffekt in einem bereits bekannten HFAG:

Um die Vermischung des evaluationsbedingten Reformeffekts mit dem Auskreisungseffekt zu vermeiden, kann die Simulation auf der Grundlage des bereits bekannten HFAG 2025 durchgeführt werden. Sämtliche finanziellen Effekte lassen sich dann an den tatsächlichen Finanzmittelflüssen bemessen und die Wirkungen entsprechend kontextualisieren. Der Auskreisungseffekt wird somit vom übrigen Evaluationsverfahren klar abgetrennt. Das ist auch konsequent, da Hanau nicht mehr von Veränderungen bei den kreisangehörigen Gemeinden bzw. Sonderstatusstädten partizipiert, die 2026 in Kraft treten werden, weder bei Mehreinnahmen noch bei Mindereinnahmen.

Unter der Abwägung der Vor- und Nachteile der drei Alternativen, wird im Folgenden die Variante 3 verfolgt und die Simulationsrechnungen auf der Grundlage des aktuellen HFAG 2025 durchgeführt. Die Berechnungen für das HFAG 2025 greifen durchgehend auf die registergestützte Einwohnerdaten zurück (wie im gesamten HFAG 2025). Ergänzende Modellrechnungen werden zur Robustheitsprüfung der Ergebnisse auf der Grundlage des HFAG 2024 durchgeführt (dokumentiert im Anhang). Noch weiter in der Vergangenheit liegende HFAGs kommen dagegen nicht in Betracht, da sonst keine hinreichende Nähe mehr zur Gegenwart und zum Zeitpunkt der tatsächlichen Auskreisung (2026) gegeben ist. Wie bereits beschrieben, könnten Modellrechnungen auf Basis des HFAG 2026 zwar trotz der Vermengung

²² Da die Ergebnisse nicht „*ceteris paribus*“ sind, vermischen sich sowohl überjährige Veränderungen (Einwohnerzahlen, Steuer- und Umlagekraft) mit Reformeffekten im Zuge des Evaluationsverfahrens und den Auskreisungseffekten. Eine nachträgliche präzise Zurechnung zu den Auskreisungseffekten ist dann nicht mehr möglich.

mit den Reformeffekten wünschenswert erscheinen, dafür müssten aber sämtliche relevanten Eingangsdaten vorliegen und die finalen Entscheidungen zur Justierung des HFAG 2026 bereits gefallen sein, was nicht der Fall ist.

Berechnet werden konkret:

- Effekte auf die Teilschlüsselmassen.
 Die durch die Auskreisung in den Teilmassen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise freiwerdenden Schlüsselzuweisungen werden in die Teilmasse der kreisfreien Städte verschoben. Dies wird so vorgenommen, dass die Auskreisung für alle übrigen Gemeinden und Landkreise (von unvermeidbaren geringfügigen Rundungsdifferenzen abgesehen) neutral sind.
- Effekte auf die Schlüsselzuweisungen der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises.
- Effekte auf die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte.
- Effekte auf die nachgelagerten Umlagesysteme (Krankenhaus- und LWV-Umlage).

2.3.1 PERSPEKTIVE 3A - EINFACHES MODELL

In einer vereinfachten Simulationsrechnung wird zunächst die Stadt Hanau modellhaft als kreisfreie Stadt behandelt (Tabelle 5). Hierzu wird die Ausgleichsmesszahl berechnet, indem die Einwohnerzahl der Stadt Hanau mit dem Grundbetrag für die kreisfreien Städte (3.953 Euro) multipliziert.²³ In einem zweiten Schritt wird die Steuerkraftmesszahl (STKMZ) berechnet, allerdings mittels der Nivellierungshebesätze für die kreisfreien Städte, sodass die STKMZ mit 184,3 Mio. Euro deutlich höher liegt als im Status quo. Die Lücke zwischen Ausgleichsmesszahl und Steuerkraftmesszahl wird regelgebunden zu 65 % geschlossen. Daraus resultieren Schlüsselzuweisungen in Höhe von 145,3 Mio. Euro. Damit liegt das Einnahmenniveau um rund 11,1 Mio. Euro höher als in der oben dargestellten Perspektive 1 mit insgesamt 134,2 Mio. Euro.

Tabelle 5: Effekte der Auskreisung auf die Stadt Hanau, Perspektive 3A

Gesamtansatz				
EW-Zahl	103.184			
Grundbetrag kfS	3.953 (bisheriger Grundbetrag der KFS)			
AMZ	407.874.520			
		STKMZ (alt)	NivHS alt	NivHS neu
Steuerkraftmesszahl (neu)	184.293.820	157.206.669	KAG	KFS
darunter: Gewerbesteuer	102.480.616	80.584.978	357%	454%
darunter: Grundsteuer B	20.112.000	14.920.488	365%	492%
Differenz	-223.580.701			
Ausgleichsquote	65%			
Schlüsselzuweisung	145.327.455			
Differenz ggü. Status quo (Schlüsselzuweisungen und gesparte Kreisumlage)	+11.095.570			

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die positive Differenz erklärt sich darüber, dass im Zuge der vertikalen Bedarfsermittlung im HFAG die kreisfreien Städte mit höheren Bedarfsansätzen ausgestattet werden als die kreisangehörigen Gemeinden. Trotz der Gewichtung als Sonderstatusstadt kann Hanau durch die Auskreisung bei einem ansonsten unveränderten System profitieren. Dies würde jedoch bedingen, dass die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte in hinreichendem Maße ansteigt, mindestens um die genannten 145,3 Mio.

²³ Der Ergänzungsansatz für Soziallasten kommt für Hanau absehbar nicht in Betracht, sodass er in der einfachen Modellrechnung zunächst noch nicht zur Anwendung kommt.

Euro.²⁴ Ob diese Überführung aus den gegebenen Schlüsselmassen gelingen kann, zeigen die nachfolgenden komplexeren Berechnungen.

²⁴ In zusätzlichem Umfang könnten weitere Schlüsselzuweisungen erforderlich sein, da sich die relativen Gewichte zwischen den kreisfreien Städten infolge der Aufnahme Hanaus verschieben und die finanziellen Effekte für Frankfurt am Main als abundante Stadt anders bei einer Zuführung zusätzlicher Schlüsselmasse andere sind als für Städte, die Schlüsselzuweisungen empfangen.

2.3.2 PERSPEKTIVE 3B.1 - KOMPLEXES MODELL

Um Hanau als „kreisfreie Stadt unter Gleichen“ im HFAG zu positionieren und dies im geschlossenen System der Schlüsselmasse ohne zusätzliche Landesmittel zu realisieren, sind weitere Berechnungen erforderlich. Diese beruhen weiterhin auf dem HFAG des Ausgleichsjahres 2025, sie umfassen jedoch sowohl den Ergänzungsansatz für Soziallasten²⁵ als auch die nachgelagerten Umlagesysteme (LWV- und Krankenhausumlage) sowie erforderliche Verschiebungen zwischen den Teilschlüsselmassen.

Zunächst sind aus der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinde sowie aus der Schlüsselmasse der Landkreise Finanzmittel in die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte zu verschieben. Dies wird jeweils so ausgewichtet, dass keine Mehr- oder Mindereinnahmen bei den übrigen Kommunen erzeugt werden, die mit der Auskreisung selbst nichts zu tun haben.²⁶

- Aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden werden die 80,95 Mio. Euro entnommen, die Hanau bisher als Schlüsselzuweisungen erhalten hat und in die Teilmasse der kreisfreien Städte verschoben. Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden entstehen in diesem Fall lediglich geringfügige Mehr- und Mindereinnahmen im Umfang von Rundungsdifferenzen (für die meisten Gemeinden <0,10 Euro/EW).²⁷
- Aus der Teilschlüsselmasse für die Landkreise werden insgesamt 28,9 Mio. Euro entnommen und in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte transferiert. Dieser Wert wurde so ermittelt, dass die Nebeneffekte für die übrigen Landkreise minimiert werden. Nach der Entnahme aus der Schlüsselmasse konzentrieren sich die Mindereinnahmen aus Schlüsselzuweisungen auf den Main-Kinzig-Kreis, während für die übrigen Landkreise jeweils (vor allem rundungsbedingte) Minder- und Mehreinnahmen im Umfang von -0,58 bis + 0,69 Euro/EW resultieren.

Insgesamt wird demnach die Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte um 109,85 Mio. Euro im Zuge der Auskreisung aufgestockt (Zusammenfassung siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Umschichtungen zwischen den Teilschlüsselmassen

	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	kreisfreie Städte
in Mio. Euro			
Status quo HFAG 2025	2.079,4	1.486,6	994,1
Verschiebungen	-80,9	-28,9	+109,8
nach Verschiebung*	1.998,4	1.457,7	1.103,9
in % der Schlüsselmasse			
Status quo HFAG 2025	45,60%	32,60%	21,80%
nach Verschiebung*	43,82%	31,97%	24,21%

*Geringfügige Differenzen durch simultane Veränderungen bei der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Zusätzliche Landesmittel sind für diese Umschichtung nicht erforderlich. Es wird allerdings ersichtlich, dass die aus der Perspektive Hanaus als relevant angesehenen bisherigen Einnahmen gemäß HFAG sich nicht ohne Weiteres aus den umgeschichteten Mitteln darstellen lassen.

²⁵ Dieser kommt zwar für die Stadt Hanau in der Gruppe der kreisfreien Städte nicht zur Anwendung, für den MKK reduziert sich jedoch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, sodass sich die Gewichte innerhalb der Gruppe der Landkreise verschieben. Die erforderlichen Daten wurden von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt.

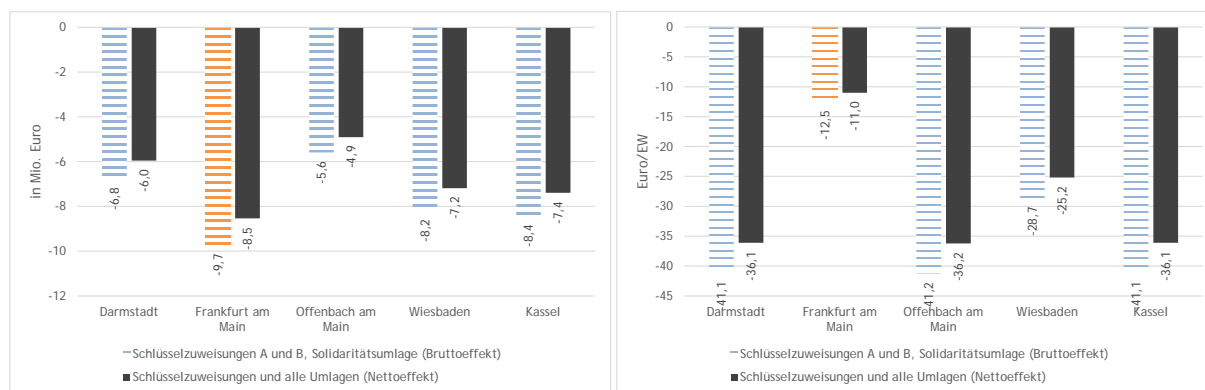
²⁶ Diese würden ansonsten von der Auskreisung profitieren, da die unveränderte Schlüsselmasse auf weniger Empfänger bzw. eine geringere Einwohnerzahl der Landkreise zu verteilen wäre. Es würden sog. Windfall profits durch die Auskreisung bei den nicht beteiligten Kommunen auftreten.

²⁷ Lediglich wenige Gemeinden, die zugleich Schlüsselzuweisungen A erhalten, weisen Mindereinnahmen von rund 1,00-1,50 Euro/EW aus.

Tatsächlich sind zwar die Effekte für die übrigen Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden praktisch vollständig neutralisiert, womit ein Teilziel der Berechnungen erfüllt ist. Allerdings ergeben sich Folgewirkungen, zum einen für die übrigen kreisfreien Städte und zum anderen auf die nachgelagerten Umlagesysteme der Krankenhaus- und LWV-Umlage.

Für die übrigen kreisfreien Städte entstehen im Zuge der Aufnahme Hanaus in die eigene Säule Mindereinnahmen in Höhe von 34,0 Mio. Euro. Ihre Schlüsselzuweisungen sinken um 29,0 Mio. Euro. Dies ist die Folge des geringeren Grundbetrags, der sich durch die Aufnahme Hanaus rechnerisch ergibt. Er liegt um 44 Euro niedriger, bei 3.909 Euro. Im gleichen Zuge steigt die Solidaritätsumlage, die Frankfurt am Main aufzubringen hat, um 9,7 Mio. Euro. Insgesamt liegen damit die Primärverluste der übrigen kreisfreien Städte bei 38,7 Mio. Euro (Abbildung 2). Der Zuwachs an Ausgleichsmesszahl durch die Aufnahme Hanaus kann nicht durch die zusätzliche Schlüsselmasse bedient werden. Um den Grundbetrag für die kreisfreien Städte auf dem gleichen Niveau wie vorher zu halten, wäre eine zusätzliche Aufstockung der Schlüsselmasse um 42,2 Mio. Euro erforderlich.²⁸ In einem Zweitrundeneffekt haben die übrigen kreisfreien Städte jedoch infolge der geringeren Schlüsselzuweisungen auch geringere Umlageverpflichtungen für die LWV- und Krankenhausumlage, sodass sie rund 4,7 Mio. Euro weniger abführen müssen. Es verbleibt der genannte Nettoeffekt in Höhe von 34,0 Mio. Euro.

Abbildung 2: Effekte der Auskreisung Hanau auf die übrigen kreisfreien Städte



orange hervorgehoben sind die Mehrbelastungen aus der Solidaritätsumlage für FFM
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die Auskreisung hat zudem Folgen für die Finanzierungsbeteiligung der Umlagepflichtigen an der LWV- und Krankenhausumlage (Tabelle 7). Die Stadt Hanau ist als kreisfreie Stadt nun ebenfalls umlagepflichtig und muss insgesamt 40,4 Mio. Euro Umlagen leisten. Für den Main-Kinzig-Kreis sinkt dagegen die Umlagepflicht im Zuge der reduzierten Umlagekraftmesszahl²⁹ um 32,4 Mio. Euro. Für die übrigen Landkreise ändert sich mit Blick auf die LWV- und Krankenhausumlage nichts, was die Folge der Umschichtung der Finanzmittel zwischen den Teilschlüsselmassen ist. Die übrigen fünf kreisfreien Städte haben dagegen ebenfalls geringere Umlagepflichten, da sie infolge der Aufnahme Hanaus in ihre Säule an Schlüsselzuweisungen verlieren. Insgesamt müssen sie 4,7 Mio. Euro weniger LWV- und Krankenhausumlage aufbringen. In der Summe steigt das Umlagevolumen der LWV- und Krankenhausumlage um 3,3 Mio. Euro.³⁰

²⁸ In der Summe hätten die übrigen kreisfreien Städte dann keine Verluste mehr an Schlüsselzuweisungen, im Einzelnen würden jedoch nach wie vor Gewinne und Verluste an Schlüsselzuweisungen im Umfang von 1-2 Mio. Euro auftreten.

²⁹ Sie ergibt sich aus der Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen der im Kreis verbliebenen Gemeinden.

³⁰ Angesichts des insgesamt von den kreisfreien Städten im Jahr 2025 aufgebrauchte Volumen an LWV- und Krankenhausumlage (insgesamt 767,4 Mio. Euro) entspricht dies weniger als 0,5 % des Umlagevolumens, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Umlagesätze kurzfristig unverändert bleiben.

Tabelle 7: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die LWV- und Krankenhausumlage

Veränderungen der LWV- und KKH-Umlage gegenüber dem Status quo in Euro			
Stadt Hanau	+40.419.552	Teil der Mehreinnahmen fließt in Umlagen	
Main-Kinzig-Kreis	-32.443.580	Mindereinnahmen werden durch geringere Umlagepflichten gemildert	
andere LK	+9.875	praktisch null	
andere KFS	-4.697.123	Entlastung infolge geringerer Schlüsselzuweisungen	
Saldo	+3.278.484	insgesamt Umlagezuwachs bei unveränderten Umlagesätzen	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Wird die Auskreisung Hanau einschließlich der Verschiebungen zwischen den Teilschlüsselmassen vollzogen, hat dies zusammengenommen die folgenden Wirkungen (Tabelle 8):

- Die Stadt Hanau erhält mehr Schlüsselzuweisungen als bisher (+67,6 Mio. Euro).³¹ Zusätzlich entfällt die Kreisumlagepflicht, sodass sie weitere Mittel zusätzlich zur Verfügung hat (+53,3 Mio. Euro).³² Saldiert um die zusätzlichen Umlageverpflichtungen aus der LWV- und Krankenhausumlage verbleiben netto Mehreinnahmen in Höhe von 80,4 Mio. Euro oder 780 Euro/EW. Die Mehreinnahmen stehen in einem logischen Zusammenhang mit der Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben vom Main-Kinzig-Kreis innerhalb des Stadtgebiets.
- Der Main-Kinzig-Kreis erhält angesichts der reduzierten Einwohnerzahl geringere Schlüsselzuweisungen (-28,9 Mio. Euro) und muss auf die Kreisumlagezahlungen der Stadt Hanau verzichten (-53,3 Mio. Euro)³³. Gleichzeitig hat der Main-Kinzig-Kreis geringere Umlageverpflichtungen für die LWV- und Krankenhausumlage zu leisten (32,4 Mio. Euro). Zusammen genommen belaufen sich die Mindereinnahmen des Main-Kinzig-Kreises auf 49,8 Mio. Euro. Wie bereits oben für die Perspektive 1 (Abschnitt 2.1) und die Perspektive 2 (Abschnitt 2.2) diskutiert wurde, übersetzt sich dieser *absolute* Verlust (in Euro) jedoch in einen Zugewinn in der Finanzausstattung *je Einwohner* (+62 Euro/EW).³⁴ Die Einnahmen des Main-Kinzig-Kreises gehen im Zuge der Auskreisung Hanau weniger stark zurück als die Einwohnerzahl. Die nach der Auskreisung verbleibenden Finanzmittel des Main-Kinzig-Kreises verteilen sich auf die geringere Einwohnerzahl und sorgen somit für eine erhöhte *relative* Finanzausstattung.
- Für die übrigen Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden (insbesondere die übrigen Gemeinden im Main-Kinzig-Kreis) ergeben sich keine Veränderungen. Insbesondere verändern sich nicht die Kreisumlagezahlungen der verbleibenden Gemeinden im Main-Kinzig-Kreis.³⁵
- Die fünf übrigen kreisfreien Städte, in deren Teilschlüsselmasse Hanau aufgenommen wird, haben einen Rückgang der Schlüsselzuweisungen (-29,0 Mio. Euro) bzw. eine höhere Solidaritätsumlage (Frankfurt am Main, 9,7 Mio. Euro) zu erwarten. Die geringere LWV- und Kranken-

³¹ Die in der Simulation berechneten Schlüsselzuweisungen für die Stadt Hanau belaufen sich auf insgesamt 148,5 Mio. Euro (Schlüsselzuweisungen A und B).

³² Verminderte Auszahlungen der Kreisumlage werden hier äquivalent zu Mehreinnahmen dargestellt, um die Vergleichbarkeit zu wahren.

³³ Die geringfügige Differenz zwischen den „Gewinnen“ Hanau und den „Verlusten“ des MKK bei der Kreisumlage sind system- und rundungsbedingt.

³⁴ Damit wird das Ergebnis der Perspektive 1 in der Richtung und im Umfang weitgehend reproduziert. Der Unterschied besteht darin, dass hier nicht nur die Einzelperspektive des MKK relevant ist, sondern zugleich die Folgewirkungen auf die übrigen Landkreise neutralisiert werden.

³⁵ Für die Gemeinden im MKK außer Hanau belaufen sich die Kreisumlagezahlungen vor und nach der Auskreisung Hanau auf durchschnittlich 690 Euro/EW. Lediglich die Rabattierung Hanau (die Stadt zahlte bisher nur 516 Euro/EW Kreisumlage) sorgt im Status quo dafür, dass der Durchschnittswert bei 649 Euro/EW liegt.

hausumlage (-4,7 Mio. Euro) kompensiert dies nur zu einem geringen Teil, sodass der Rückgang der verfügbaren Finanzmittel bei 34,0 Mio. Euro liegt (durchschnittlich -22 Euro/EW). Dennoch werden die übrigen kreisfreien Städte systembedingt für die Auskreierung Hanaus finanziell in Anspruch genommen.

- Bezogen auf das Gesamtsystem erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen durch die zusätzlich verfügbare Solidaritätsumlage. Durch die höhere LWV- und Krankenhausumlage werden dem System insgesamt in geringem Umfang Mittel entzogen (3,3 Mio. Euro), was sich jedoch auf weniger als 1 Euro/EW beläuft.

Tabelle 8: Nettoeffekte der Auskreierung der Stadt Hanau im HFAG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2025), einschließlich aller Umlagen (Differenzen gegenüber dem Status quo)						
Alle Angaben in Euro	Stadt Hanau	MKK	übrige			zusammen
			Gemeinden	übrige LK	übrige KFS	
Schlüsselzuweisungen	67.575.366	-28.957.101	0	0	-28.958.022	9.660.243
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	-9.717.344	-9.717.344
Kreisumlage	53.284.572	-53.293.562	0	0	0	-8.990
KKH- und LWV-Umlage	-40.419.552	32.443.580	0	0	4.697.123	-3.278.848
zusammen	80.440.386	-49.807.082	0	0	-33.978.243	-3.344.939
je EW	779,58	62,03	+/-0	+/-0	-21,69	<1
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Werden die Zahlungen der Kreisumlage ignoriert und damit lediglich die Effekte herausgestellt, die aus der „Umsetzung“ im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems resultieren, wird evident, dass sowohl die Stadt Hanau als auch der Main-Kinzig-Kreis netto gewinnen (Hanau: +27,2 Mio. Euro, MKK: +3,5 Mio. Euro)³⁶. Bei dieser Sichtweise wird klar, dass der Main-Kinzig-Kreis sogar in *absoluten* Größen profitiert. D. h., infolge der Auskreierung hat der Main-Kinzig-Kreis zwar rund 100.000 Einwohner weniger, der Saldo aus geringeren Schlüsselzuweisungen und einer Entlastung bei der LWV- und Krankenhausumlage ist aber sogar positiv und liegt bei +3,5 Mio. Euro. Je Einwohner liegt der Zugewinn an Finanzmitteln bei 21 Euro/EW.³⁷ Zur Erinnerung: Aus der Kreisumlage hat der Main-Kinzig-Kreis im Zuge der Auskreierung bezogen auf die danach verbleibende Einwohnerzahl Mehreinnahmen *pro Kopf* zu erwarten, da die Stadt Hanau als Sonderstatusstadt eine pauschale Rabattierung auf die Kreisumlagegrundlagen erhalten hat und daher unterproportional zur Kreisumlage im Main-Kinzig-Kreis beiträgt.

³⁶ Dies entspricht jeweils den Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus Schlüsselzuweisungen abzüglich der Effekte aus der LWV- und Krankenhausumlage. Die Mehreinnahmen für Hanau belaufen sich aus dieser Perspektive auf 263 Euro/EW.

³⁷ Analog zur Berechnung aus Perspektive 1 unter Berücksichtigung der Verteilung der nach der Auskreierung vorhandenen Finanzmittel auf die nun reduzierte Einwohnerzahl. Wird der Zugewinn von 3,5 Mio. Euro einfach auf die Einwohnerzahl nach der Auskreierung bezogen, liegt der Zugewinn bei 11 Euro/EW.

2.3.3 PERSPEKTIVE 3B.2 - KOMPLEXES MODELL MIT ANPASSUNG HANAU IN DER SÄULE DER KREISFREIEN STÄDTE

Nach den bisherigen Berechnungen verbleibt als Folge der Auskreisung Hanaus aus dem Main-Kinzig-Kreis eine strukturelle Lücke in der Säule der kreisfreien Städte, die sich auf 34,0 Mio. Euro beläuft. Diese verbleibende Lücke repräsentiert die rechnerischen Mehrbedarfe Hanaus als kreisfreie Stadt gegenüber der bisherigen Positionierung als Sonderstatusstadt. Der normierte Finanzbedarf der kreisfreien Städte ist auf der Grundlage der Aufgabenerfüllung der fünf bereits kreisfreien Städte und deren Ausgabenniveaus berechnet und wird im Schlüsselzuweisungssystem ohne weitere Analyse der konkreten Aufgabenwahrnehmung in typisierter Weise ebenso für die Stadt Hanau angesetzt.

Die Forderung nach einer Refinanzierung dieser Restbeträge kann sich effektiv nur an zwei Adressatenkreise richten: die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis.³⁸ Da der Main-Kinzig-Kreis nicht in der gleichen Teilschlüsselmasse angesiedelt ist, wie die kreisfreien Städte, ist eine Querfinanzierung durch den Main-Kinzig-Kreis instrumentell nur über Umwege darstellbar.³⁹ Eine Finanzierung aus anderen Bereichen des HFAG, etwa aus dem Ausgleichsstock ist nicht sachgerecht, da dies zu Lasten übriger bedürftiger Kommunen gehen würde. Die Auskreisung Hanaus erfolgt allerdings auf eigene Veranlassung und nicht etwa auf Aufforderung des Landes oder der kommunalen Gemeinschaft. Insofern ist ein Zugriff auf die Mittel des Ausgleichsstocks nicht angemessen.

Letztlich besteht eine Lösung, die die Effekte für die fünf bestehenden kreisfreien Städte neutralisiert und zugleich unerwünschte Nebeneffekte vermeidet, in einer gesonderten Behandlung der Ausgleichsmesszahl der Stadt Hanau, genauer: eines temporären Abschlages auf die Einwohnerzahl.

Es kann in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, ob die Fiktion eines gleichen Aufgabenbestandes und damit eines identischen typisierten Finanzbedarfs der Stadt Hanau zum Zeitpunkt der Kreisfreiheit unmittelbar vorliegt oder ob ein „Hineinwachsen“ der Stadt Hanau in den erweiterten Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt vermutet werden kann. Zur Erinnerung sei darauf verwiesen, dass der Main-Kinzig-Kreis aus dieser Perspektive durch die Auskreisung bereits profitiert und sich für diesen die Frage nicht (mehr) stellt. Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick auf die Finanzstatistik hilfreich. Werden die Zuschussbeträge⁴⁰ der Sonderstatusstädte mit denjenigen der kreisfreien Städte verglichen, was für die typisierte Bedarfsbestimmung ein sachgerechter Ansatz ist, fallen erhebliche Unterschiede auf (Abbildung 3 und Tabelle 9).⁴¹ Für den Vergleich wurden vor dem Hintergrund einer gewissen Sonderstellung der Stadt Frankfurt am Main sowohl die Durchschnitte der kreisfreien Städte *einschließlich* und *ohne* Frankfurt am Main berechnet (Stichwort: Metropolenzuschlag⁴²) herangezogen. Zum einen fällt - wenig überraschend - eine Differenz im Bereich der Sozial- und Jugendhilfeaufgaben ins Auge, die sich auf einen erweiterten Aufgabenzuschnitt zurückführen lassen, der auch in Hanau mit der Auskreisung sehr schnell Realität werden dürfte. Im Bereich der Inneren Verwaltung sowie der Sicherheit und Ordnung kann ebenfalls tendenziell davon ausgegangen werden, dass Aufgaben vom Kreis übernommen werden und entsprechende finanzielle Mehrbedarfe zur Folge haben. Für Schulträgeraufgaben ist das Bild allerdings weniger eindeutig, da die Stadt Hanau bereits Schulträgerin ist. Insofern dürfte hier der akute Aufgabenzuwachs geringer ausfallen. Aufgabenbereiche, für die für Hanau tatsächlich ein allmählicher Fade-in zum finanziellen Niveau der kreisfreien Städte vermutet werden kann, sind dagegen *Kultur und Wissenschaft*, *Sportförderung* sowie *Verkehrsflächen und Anlagen*, *ÖPNV*. Hier ist kein plötzlicher Aufgabenzuwachs im Zuge der Auskreisung zu vermuten. Die

³⁸ Für alle übrigen Gebietskörperschaften ist die Auskreisung fiskalisch neutral.

³⁹ Für den MKK müsste ein Malus eingerichtet werden und die freiwerdenden Schlüsselzuweisungen dann gezielt der Teilschlüsselmasse der Landkreise entzogen werden. Werden diese zusätzlichen Mittel dann der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte zugefügt, profitieren gemäß der Ausgleichsmechanik jedoch alle kreisfreien Städte, einschließlich der nun kreisfreien Stadt Hanau.

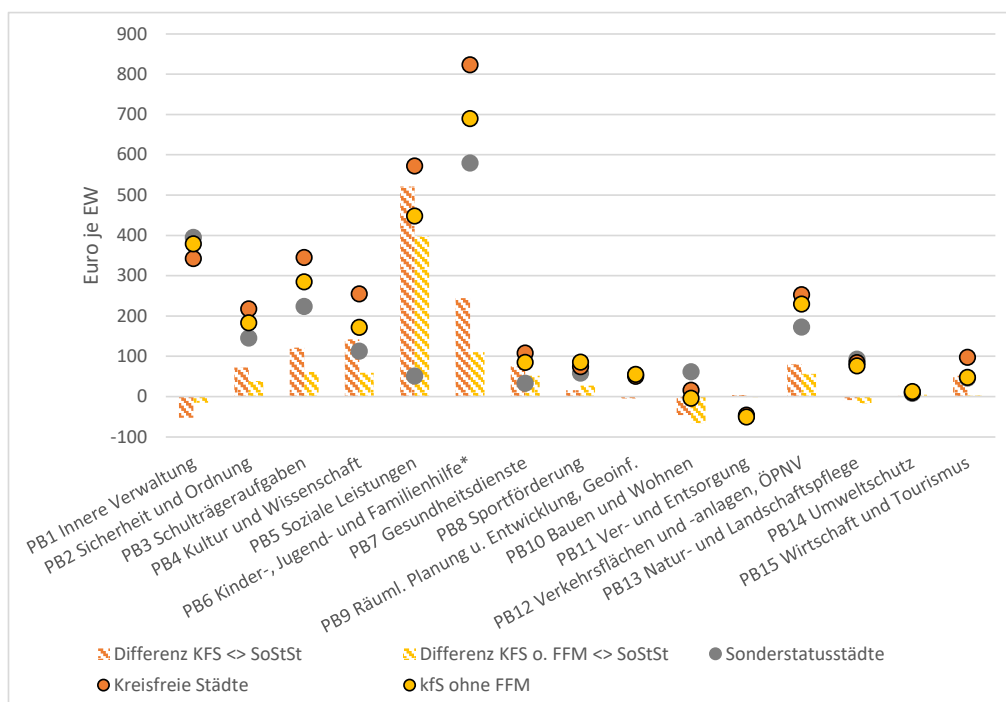
⁴⁰ Wie im gesamten Evaluationsverfahren des horizontalen HFAG werden die Zuschussbeträge als Durchschnittswerte der Jahre 2020 bis 2022 betrachtet. Siehe hierzu Gutachtenteil zum horizontalen HFAG.

⁴¹ Da im HFAG mit typisierten Bedarfen gerechnet wird, die sich für die kreisfreien Städte im Wesentlichen durch die Einwohnerzahl ausdrücken, sind die individuellen Zuschussbeträge der Stadt Hanau hier nicht erheblich.

⁴² Der Metropolenzuschlag wurde im Zuge der Evaluation des HFAG gutachterlich bestätigt.

übrigen Aufgaben werden im Wesentlichen als neutral für die Auskreisung bewertet bzw. es sind kaum Unterschiede zwischen den kreisangehörigen Sonderstatusstädten und den kreisfreien Städten auszumachen.⁴³ In der Tabelle 9 sind diejenigen Aufgabenbereiche grau hervorgehoben, für die grundsätzlich ein „Fade-in“ vermutet werden kann. Diese umfassen mit 207 Euro/EW rund 30 % der rechnerischen Mehrbedarfe einer durchschnittlichen kreisfreien Stadt (ohne FFM) gegenüber einer Sonderstatusstadt.

Abbildung 3: Differenz der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte und kreisfreien Städte



Zuschussbeträge einschließlich investiver Ein- und Auszahlungen, Durchschnitt der Jahre 2020-2022.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

⁴³ Für den Bereich Bauen und Wohnen weisen die kreisfreien Städte im Durchschnitt sogar niedrigere Zuschussbeträge auf als die Sonderstatusstädte. Es kann jedoch nicht unterstellt werden, dass hier in Hanau der Umfang der Aufgabenerfüllung zurückgeht. Vielmehr ist diese Aufgabe stark von den lokalen Gegebenheiten abhängig.

Tabelle 9: Differenz der Zuschussbeträge der Sonderstatusstädte zu den kreisfreien Städten

Aufgabenbereich jeweils Euro/EW	Sonder- status- städte	Kreisfreie Städte	kfS ohne FFM	Differenz KFS <> SoStSt	Differenz KFS o. FFM <> SoStSt
PB1 Innere Verwaltung	395	343	379	-52	-16
PB2 Sicherheit und Ordnung	145	218	183	73	38
PB3 Schulträgeraufgaben	224	345	285	121	61
PB4 Kultur und Wissenschaft	113	255	172	142	59
PB5 Soziale Leistungen	51	572	448	521	397
PB6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe*	580	824	690	244	110
PB7 Gesundheitsdienste	33	108	85	75	52
PB8 Sportförderung	58	74	86	16	27
PB9 Räuml. Planung u. Entwicklung, Geoinf.	55	50	55	-5	0
PB10 Bauen und Wohnen	62	16	-4	-46	-66
PB11 Ver- und Entsorgung	-49	-46	-51	4	-2
PB12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	173	253	230	80	57
PB13 Natur- und Landschaftspflege	93	84	76	-8	-17
PB14 Umweltschutz	8	10	13	2	5
PB15 Wirtschaft und Tourismus	46	98	48	52	3
zusammen	1.986	3.205	2.695	1.219	709
ohne PB5+PB6	1.356	1.809	1.558	454	202
<i>graue Hervorhebungen (Fade-in)</i>					207

Zuschussbeträge einschließlich investiver Ein- und Auszahlungen, Durchschnitt der Jahre 2020-2022.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Aus der Gegenüberstellung der empirischen Daten kann das „Hineinwachsen in die Funktionen einer kreisfreien Stadt“ für Hanau also durchaus unterstellt werden. Um das Problem der automatischen Mitfinanzierung der Auskreisung Hanaus durch die übrigen kreisfreien Städte zu vermeiden, wird ein temporärer Abschlag auf die Ausgleichsmesszahl der Stadt Hanau vorgeschlagen. Unter der Nebenbedingung, dass es sich um einen runden Prozentwert ohne Nachkommastellen handeln soll, und die übrigen kreisfreien Städte ebenso wenig von der Auskreisung profitieren sollen, kann ein Abschlag in Höhe von 15 % berechnet werden.⁴⁴

Dieser Abschlag hat die folgenden fiskalischen Wirkungen (Tabelle 10):

- Für die übrigen kreisfreien Städte reduzieren sich gemäß der Intention des Eingriffs die negativen Effekte aus geringeren Schlüsselzuweisungen bzw. einer höheren Solidaritätsumlage. Einschließlich der nachlaufenden Wirkungen der LWV- und Krankenhausumlage liegen die Differenzen bei rund 1 Euro/EW. Auch bei einer individuellen Perspektive auf die kreisfreien Städte sind die (durch Rundungen und die Mechanik des Schlüsselzuweisungssystems) unvermeidbaren Differenzen zum Status quo minimiert (Abbildung 4).
- Für die Stadt Hanau werden rechnerisch nur 85 % der Einwohnerzahl angesetzt, konkret liegt die für das HFAG 2025 relevante Bevölkerung bei 87.706. Die Stadt Hanau generiert auch bei dieser Variante noch immer erhebliche Mehreinnahmen aus dem HFAG (+44,8 Mio. Euro), die zur Bewältigung der zusätzlichen kreislichen Aufgaben zur Verfügung stehen, jedoch geringer

⁴⁴ Ein geringerer Abschlag würde in der Summe Mindereinnahmen für die übrigen kreisfreien Städte bedeuten, ein noch höherer Abschlag würde ihnen dagegen Mehreinnahmen aus der Auskreisung Hanaus beschern.

ausfallen als im Basismodell. Der Zuwachs an Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo beträgt allein rund 27,0 Mio. Euro.⁴⁵

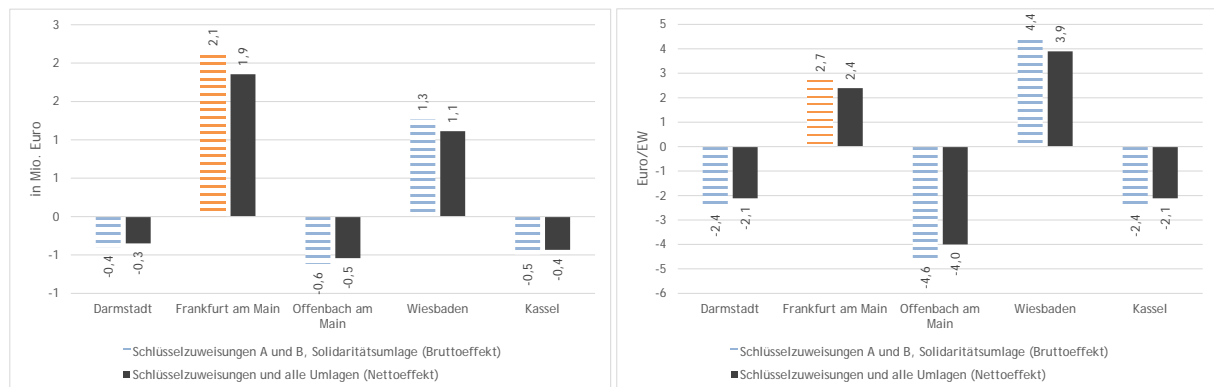
- Für den Main-Kinzig-Kreis sowie die übrigen Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden sind die Effekte gegenüber dem Basismodell unverändert.

Tabelle 10: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG, temporärer Abschlag

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2025), einschließlich aller Umlagen, Abschlag auf die Ausgleichsmesszahl der Stadt Hanau in Höhe von 15 % (Differenzen gegenüber dem Status quo)						
Alle Angaben in Euro	Stadt Hanau	MKK	übrige Ge- meinden	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisungen	27.029.211	-28.957.101	0	0	-240.936	-2.168.826
Solidaritätumlage	0	0	0	0	2.111.725	2.111.725
Kreisumlage	53.284.572	-53.293.562	0	0	0	-8.990
KKH- und LWV-Umlage	-35.495.221	32.443.580	0	0	-227.207	-3.278.848
zusammen	44.818.561	-49.807.082	0	0	1.643.582	-3.344.939
je EW	434,36	62,03	+/-0	+/-0	1,05	<1
EWZ	103.184	330.819			1.566.281	
EWZ kalkulatorisch	87.706					

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Abbildung 4: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die übrigen kreisfreien Städte, mit Abschlag für Hanau



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die Mehreinnahmen der Stadt Hanau speisen sich nach der Herabsetzung der Ausgleichsmesszahl maßgeblich aus der gesparten Kreisumlage, die als Gegenleistung für die bisher durch den Main-Kinzig-Kreis übernommenen Teil der Kreisaufgaben im Gebiet der Stadt Hanau aufgefasst werden können. Die unmittelbar durch das HFAG induzierten Zahlungen (Schlüsselzuweisungen und weiterführende Umlagen) haben dagegen einen leicht negativen Effekt in Höhe von 8,5 Mio. Euro bzw. 82 Euro/EW (zusätzliche Schlüsselzuweisungen abzüglich Zahlungsverpflichtungen aus der LWV- und Krankenhausumlage). Trotz des temporären Abschlags von 15 % wird demnach unterstellt, dass Hanau zum Zeitpunkt der Auskreisung ganz maßgeblich den typisierten Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt führt.⁴⁶

Die vorübergehende Verminderung der Finanzausstattung Hanaus in Höhe von rund 345 Euro/EW (Differenz zwischen Simulationsergebnis 3B.1 und 3B.2) wird maßgeblich durch den Aufgabenbestand

⁴⁵ Insgesamt erhält die Stadt Hanau in dieser Modellrechnung Schlüsselzuweisungen in Höhe von 108,0 Mio. Euro.

⁴⁶ Die übernommenen kreislichen Aufgaben werden dabei maßgeblich durch die gesparte Kreisumlage repräsentiert.

„gefüllt“, für den ein „Fade-in“ unterstellt werden kann, also ein Hineinwachsen Hanaus in den durchschnittlichen Aufgabenbestand der übrigen kreisfreien Städte (s. o., 207 Euro/EW, letzte Zeile in Tabelle 9).

Ein geringerer Abschlag als die hergeleiteten 15 % würden die finanzielle Position Hanaus zwar verbessern, dies jedoch stets zu Lasten der übrigen kreisfreien Städte. Insofern ist die temporäre Absenkung der Ausgleichsmesszahl Hanaus ein probates Mittel, um die Folgeeffekte auf die übrigen Kommunen zu minimieren und gleichzeitig die sachgerechte Grundsystematik des Schlüsselzuweisungssystems nicht zu verzerren.⁴⁷

Der Abschlag sollte so ausgestaltet werden, dass er im Zeitverlauf abschmilzt, da mittelfristig unterstellt werden kann, dass sich Hanau als kreisfreie Stadt in seiner Aufgabenwahrnehmung derjenigen der übrigen kreisfreien Städte graduell annähert. Hinzu kommt, dass das Abschmelzen für eine erneute Evaluation des HFAG erforderlich ist. Erst wenn dieser Anpassungsprozess beendet ist, liegen, quasi im „Normalmodus“, valide Daten vor die eine Neuberechnung der bedarfsorientierten Ansätze im vertikalen FAG ermöglichen. Bis dahin müssten näherungsweise Berechnungen für Hanau in der Gruppe der kreisfreien Städte durchgeführt werden. Um dem üblichen Evaluationszeitraum von 5-7 Jahren zu folgen, könnte bspw. das Abschmelzen des Abschlags in Schritten von jeweils 5-Prozentpunkten innerhalb von drei Ausgleichsjahren vorgenommen werden. Ein Abschmelzen in vier Jahren wäre ebenso möglich, länger sollte der Zeitraum aber nicht sein, um bis zur nächsten Evaluation des HFAG einige „Normaljahre“ ohne Abschlag beobachten zu können.

Wird die Abschmelzung in 5 %-Schritten über drei Finanzausgleichsjahre vorgenommen, so lägen die Mehreinnahmen Hanaus im Zweiten Jahr (Absenkungsfaktor: 10 %) gegenüber dem Status quo bereits bei 545 Euro/EW, im dritten Jahr der Absenkung (Faktor: 5 %) bei 659 Euro/EW.⁴⁸ Im dritten Jahr der Abschmelzung würde demnach unterstellt, dass Hanau bereits in erheblichem Umfang den Aufgabenbestand der übrigen kreisfreien Städte wahrnimmt, der im Status quo noch nicht im normierten Finanzbedarf (Ausgleichsmesszahl) der (Sonderstatus-)Stadt abgebildet ist.

Zu beachten ist zudem, dass mit dem Abschmelzen die finanziellen Folgen der Auskreisung schrittweise in der Gruppe der kreisfreien Städte kollektiviert werden. Bei steigenden Teilschlüsselmassen sowie fortgesetzten Verschiebungen innerhalb der Schlüsselmasse (z. B. durch unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen und Steuerkraftdifferenzen) wird der Auskreisungseffekt nach einigen Jahren allerdings ohnehin nicht mehr identifizierbar sein. Insofern wächst Hanau schrittweise in das „Normalsystem“ hinein.

Zur Einordnung des Abschlags werden in einem letzten Analyseschritt die Finanzkraftpositionen der kreisfreien Städte je Einwohner vergleichend gegenübergestellt⁴⁹ (Abbildung 5). Es ist erkennbar, dass die Einkreisung Hanaus für die übrigen kreisfreien Städte mit einem Verlust an Finanzkraft einhergehen würde. Durch die temporäre Absenkung der AMZ für Hanau wird dieser Effekt wieder weitgehend neutralisiert. Hanau selbst erreicht im Moment der Einkreisung etwa das Finanzkraftniveau von Kassel, und liegt bereits höher als Offenbach am Main, was an der relativ stärkeren steuerlichen Basis Hanaus liegt (gemessen in der Steuerkraftmesszahl mit Nivellierungshebesätzen für die kreisfreien Städte, siehe Tabelle 5). Durch die Absenkung der AMZ reduziert sich die Finanzkraft Hanaus um rund 9,8 % (also weniger als der Abschlag von 15 %).⁵⁰ Mit Blick auf die relativen Positionen zum gemeinsamen Durchschnitt der KFS erreicht Hanau statt 81,3 % zunächst lediglich 71,5 %. Diese temporäre Lücke

⁴⁷ Würde die finanzielle Position der übrigen kreisfreien Städte durch eine allgemeine Aufstockung der Schlüsselmasse der kreisfreien Städte verbessert werden sollen, wären erhebliche Sickerverluste die Folge. Wie bereits dargestellt wurde, wären für einen Ausgleich insgesamt 42,2 Mio. Euro Aufstockung erforderlich. Dies würde dem Verursacherprinzip zuwider laufen, da die Auskreisung auf die Initiative der Stadt Hanau erfolgt und nicht auf Initiative der übrigen kreisfreien Städte.

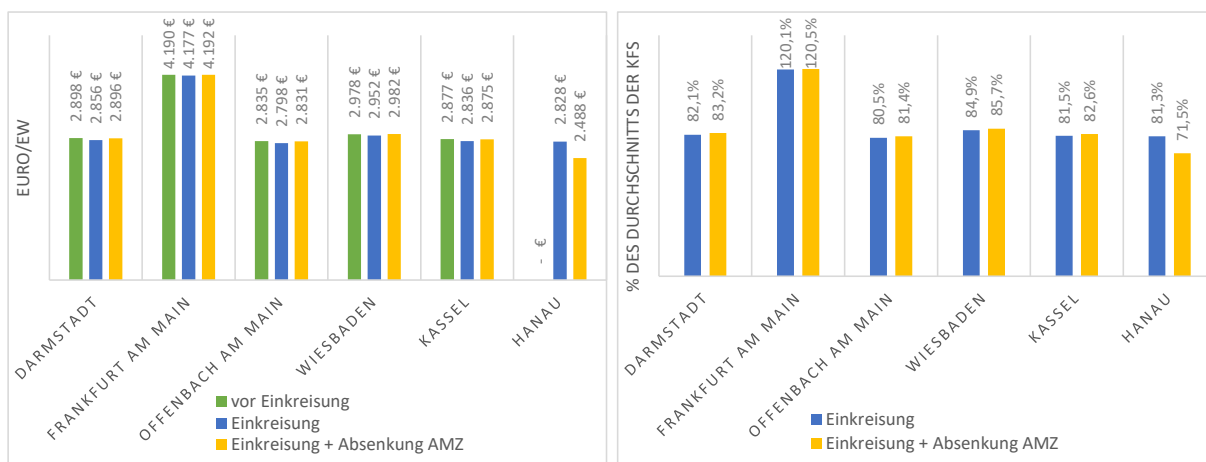
⁴⁸ Diese Werte würden in den Ausgleichsjahren 2027 und 2028 erreicht. Da sich in diesen Jahren sowohl die Schlüsselmasse als auch die Steuerkraftzahlen der kreisfreien Städte gegenüber dem HFAG verändert haben werden, können diese Zahlenwerte nur als Orientierungswerte dienen.

⁴⁹ jeweils Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen, abzüglich Solidaritätsumlage sowie LWV- und KKH-Umlage

⁵⁰ Dies liegt zum einen in der Mechanik des Schlüsselzuweisungssystem begründet und zum anderen an der Einbeziehung der LWV- und KKH-Umlage.

würde sich innerhalb des vorgeschlagenen 3-jährigen Übergangszeitraums jährlich um ein Drittel verringern.

Abbildung 5: Effekt der Auskreisung sowie des Abschlags auf die Finanzkraft der KFS



Finanzkraft gemäß HFAG nach Schlüsselzuweisungen und allen Umlagen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

3 ANHANG: ROBUSTHEITSPRÜFUNG: SIMULATIONSERGEBNISSE HFAG 2024

Zur Plausibilisierung der Ergebnisse wurden die Modellrechnungen ergänzend für das HFAG 2024 durchgeführt. Nachfolgend werden die Ergebnisse für die Perspektiven 3B.1 sowie 3B.2 kurz dokumentiert. Hätte die Auskreisierung bereits 2024 stattgefunden, hätte diese die folgenden Wirkungen auf die Kommunen in Hessen entfaltet:

- Aus der Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden hätten 78,7 Mio. Euro und aus der Teilschlüsselmasse der Landkreise 22,3 Mio. Euro in die Teilmasse der kreisfreien Städte verschoben werden müssen (insgesamt +101,0 Mio. Euro).
- Die Zugewinne für die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis fallen in der Richtung identisch zum HFAG 2025 aus, die Zugewinne sind allerdings geringer. Die Stadt Hanau würde ihre Finanzausstattung um 68,2 Mio. Euro verbessern, der Main-Kinzig-Kreis hätte Mindereinnahmen von 38,7 Mio. Euro, pro Kopf der verbleibenden Kreiseinwohner liegen die Zugewinne bei 69 Euro/EW (Tabelle 11).
- Die bereits bestehenden kreisfreien Städte hätten die Einkreisung Hanau zwangsweise im Umfang von 22,9 Mio. Euro mitfinanziert. Betroffen wären vor allem Frankfurt am Main und Darmstadt gewesen (in Euro/EW, Abbildung 6).
- Um die negativen Effekte für die übrigen kreisfreien Städte zu kompensieren, hätte der Abschlag auf die Ausgleichsmesszahl Hanau auf 12 % festgesetzt werden müssen. Dies hätte wiederum die finanziellen Zugewinne der Stadt Hanau im Zuge der Auskreisierung reduziert (Tabelle 12).

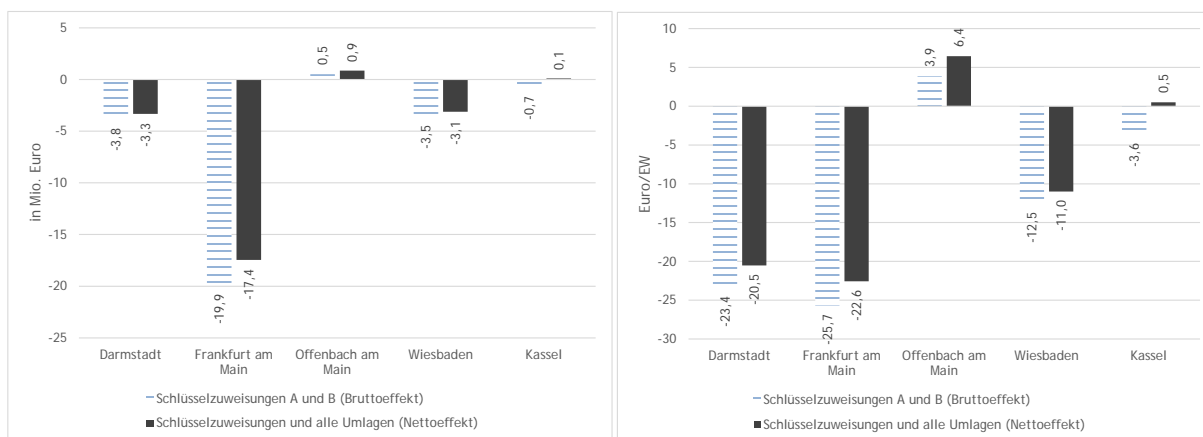
Insgesamt bestätigen die Simulationen auf Grundlage des HFAG 2024 diejenigen auf Grundlage des HFAG 2025. Der kalkulierte Abschlag ist 2025 mit 15 % nur geringfügig höher als 2024 (12 %).

Tabelle 11: Nettoeffekte der Auskreisierung der Stadt Hanau im HFAG

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2024), einschließlich aller Umlagen (Differenzen gegenüber dem Status quo)						
<i>Alle Angaben in Euro</i>	Stadt Hanau	MKK	übrige Ge- meinden		übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	59.291.550	-22.325.964	0	0	-27.416.152	9.549.434
Solidaritätumlage	0	0	0	0	0	0
Kreisumlage	46.394.736	-46.394.736	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-37.458.549	29.964.003	0	0	4.492.778	-3.001.768
zusammen	68.227.737	-38.756.697	0	0	-22.923.374	6.547.666
je EW	673,10	68,93	+/-0	+/-0	-14,72	1
EWZ	101.364	330.819			1.556.766	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Abbildung 6: Effekte der Auskreisung Hanaus auf die übrigen kreisfreien Städte (HFAG 2024)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen

Tabelle 12: Nettoeffekte der Auskreisung der Stadt Hanau im HFAG 2024, temporärer Abschlag

Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2024), einschließlich aller Umlagen, Abschlag auf die Ausgleichsmesszahl der Stadt Hanau in Höhe von 12 % (Differenzen gegenüber dem Status quo)

Alle Angaben in Euro	Stadt Hanau	MKK	übrige Ge- meinden	übrige LK	übrige KFS	zusammen
Schlüsselzuweisung	28.419.465	-22.325.964	0	0	669.385	6.762.886
Solidaritätsumlage	0	0	0	0	0	0
Kreisumlage	46.394.736	-46.394.736	0	0	0	0
KKH- und LWV-Umlage	-33.709.134	29.964.003	0	0	743.364	-3.001.768
zusammen	41.105.067	-38.756.697	0	0	1.412.749	3.761.118
je EW	405,52	68,93	+/-0	+/-0	0,91	+/-0
EWZ	101.364	330.819			1.556.766	
EWZ kalkulatorisch	28.419.465	-22.325.964	0	0	669.385	6.762.886

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen