



# HESSISCHER LANDTAG

21. 10. 2019

HHa

## Änderungsantrag

**Fraktion der CDU,  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

zu dem Gesetzentwurf

**Fraktion der CDU  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ in der Fassung der  
Beschlussempfehlung**

**Drucksache 20/1240 zu Drucksache 20/784**

Der Landtag wolle beschließen:

Der Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Haushaltsausschusses wird wie folgt geändert:

I. Art. 1 wird wie folgt geändert:

1. In § 2 wird die Angabe „Art. 2 des Gesetzes“ durch das Wort „Gesetz“ ersetzt und werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „und Landkreise“ eingefügt.
2. § 3 wird wie folgt gefasst:

### „§ 3

#### **Berechnung und Auszahlung**

Für die Berechnung und Auszahlung der Heimatumlage gelten der Dritte und Vierte Abschnitt der Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März 1998 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Mai 2019 (GVBl. S. 167), entsprechend.“

II. Art. 2 wird wie folgt geändert:

1. Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG)““

2. Nach Nr. 2 wird als neue Nr. 3 eingefügt:  
„3. § 7 Abs. 7 Satz 3 wird aufgehoben.“

3. Die bisherige Nr. 3 wird Nr. 4.

4. Die bisherigen Nr. 4 und 5 werden neue Nr. 5 und wie folgt gefasst:

„5. Die §§ 21 und 27 werden wie folgt geändert:

a) Jeweils in Abs. 1 werden nach dem Wort „Gewerbsteuerumlage“ die Wörter „sowie die Steuerkraftzahl der Heimatumlage“ eingefügt und die Wörter „abgezogen wird“ durch „abgezogen werden“ ersetzt.

b) Abs. 2 wird jeweils wie folgt geändert:

aa) In Nr. 6 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

bb) Als Nr. 7 wird angefügt:

„7. der Heimatumlage die Heimatumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.““

5. Nach Nr. 7 wird als Nr. 8 angefügt:
- „8. § 62 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
- „(1) Den Gemeinden wird zum Ausgleich ihrer Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 2020 ein Betrag von 246 Millionen Euro zugewiesen. In den Folgejahren verändert sich dieser Wert entsprechend der Veränderungsrate des bundesweiten Aufkommens der Steuern vom Umsatz. Maßgebend hierfür ist der dem Haushaltsplan zugrunde liegende Schätzwert des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.“
- b) Abs. 4 wird aufgehoben.

III. Dem Art. 4 wird folgender Satz angefügt:

„Abweichend von Satz 1 tritt Art. 2 am 1. Januar 2020 in Kraft.“

### **Begründung:**

#### **A. Allgemeiner Teil**

Die hessischen Kommunen und die Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) wurden im Wege der formellen Anhörung am 9. September 2019 im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags in das Verfahren Gesetzgebungsverfahren zum Gesetzentwurf über das Programm „Starke Heimat Hessen“ eingebunden. Das Ergebnis der Anhörung wurde am 18. September 2019 im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags ausgewertet.

Zuvor wurde die Kommunale Familie über die Ausgestaltung und Auswirkungen des Programms durch drei Ministerschreiben vom 25. Mai, 19. Juni und 2. September 2019 informiert. Zudem fanden jeweils Informationsveranstaltungen im Format der Regionalveranstaltung in den Regierungspräsidien Darmstadt, Kassel und Gießen statt, um das Vorhaben vorzustellen und den Belangen der hessischen Kommunen eine Plattform zu schaffen.

Auf der Grundlage der Rückmeldungen der hessischen Kommunen und KSpV wurde dem von vielen hessischen Kommunen vorgetragenen Wunsch nach bürokratiearmen Verfahren Rechnung getragen, indem insbesondere für den größten Maßnahmenteil der Kinderbetreuung eine weitestgehend ohne zusätzliche Antragsstellung (Pauschalförderung) ausgestaltete Mittelverwendung gewählt wurde. Auf die verfassungsrechtlichen Bedenken einiger Kommunen sowie des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde reagiert und von der Landesregierung ein unabhängiges Gutachten zur Überprüfung der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Verfassungsrecht beauftragt, in welchem das Vorhaben als verfassungskonform bewertet wurde. Die Kritik der hessischen Kommunen wurde ernst genommen und in der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen berücksichtigt. Gleichwohl ist die teilweise geforderte Abkehr vom Gesetzgebungsverfahren keine für das Land gangbare Alternative. So ist die angemessene Umverteilung der aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage resultierenden Finanzierungsspielräume zwar nicht zwingend; allerdings ist die Umverteilung dieser Mittel vor dem Hintergrund der Finanzbedarfe der hessischen Kommunen angezeigt, sodass die Nutzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeit des Gesetzgebers, eine Umlage auf Basis der Gewerbesteuerumlage einzuführen, gerechtfertigt ist.

Aus den Daten zur Gewerbesteuerumlage der vergangenen Jahre ist deutlich die Spreizung der Gewerbesteuerkraft zwischen den hessischen Kommunen erkennbar. Die Analyse der Auswirkungen des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage auf die drei kommunalen Gruppen ergab, dass die Heimatumlage dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung Rechnung tragen kann. Die von der Landesregierung durchgeführte Analyse und die Methodik der Simulationsrechnungen zum Szenario des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage verglichen mit der Situation nach Einführung der Heimatumlage wurden in den genannten Ministerschreiben, auf den drei Regional Konferenzen und im Rahmen der Anhörung transparent für alle hessischen Kommunen dargestellt. Für jede einzelne hessische Kommune ist damit die Wirkweise der Heimatumlage nachvollziehbar. Die für die einzelnen Haushaltsjahre zu dotierenden Maßnahmen werden im jeweiligen Haushaltsplan dargestellt. Die Einführung der Heimatumlage wurde bei der Berechnung der Planungsdaten für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) 2020 bereits berücksichtigt und entsprechend im Haushaltsvorwort dokumentiert.

Im Dialog mit der Kommunalen Familie wurde ausgearbeitet, dass die Mittel aus der Heimatumlage ab 2020 allen hessischen Kommunen zur Verfügung stehen und diese unbürokratisch und zum Großteil über einfache Pauschalen verteilt werden. Außerdem werden die Landkreise nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen am durch die Heimatumlage verursachten Aufwuchs

der Schlüsselmasse beteiligt; das Umlageaufkommen der Heimatumlage erhöht stattdessen ausschließlich die Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte.

Im Rahmen des Dialogs mit den KSpV zur Starke Heimat Hessen wurde wegen des engen Sachzusammenhangs mit dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) die Entwicklung der Teilschlüsselmassen ab dem KFA 2020 die damit verbundenen Planungssicherheiten für die hessischen Kommunen gemeinsam mit den KSpV analysiert. Zur Vermeidung von Verwerfungen zwischen den Teilschlüsselmassen der kommunalen Gruppen im KFA 2020 und zur Gewährleistung eines planungssicheren und stabilen KFA erfolgt eine Aufteilung des Aufwuchses bei der Gruppe der kreisfreien Städte im Folgejahr des KFA 2020 zwischen allen drei kommunalen Gruppen. Darüber hinaus wurden die Beobachtungsergebnisse der Berechnungen des KFA 2020 mit den KSpV erörtert und dabei die Nachbesserung in Form einer maßvollen Reduzierung der bislang unberücksichtigten allgemeinen Deckungsmittel als angezeigt erachtet. Künftig werden die Nivellierungshebesätze im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung daher nicht mehr berücksichtigt. Durch die Änderung in § 7 Abs. 7 wird diese Maßnahme umgesetzt.

Die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 führt dazu, dass bei einer Beibehaltung der bisherigen Berechnungsmethode nach § 62 HFAG die Kompensationsmittel der hessischen Kommunen beim Familienleistungsausgleich deutlich sinken würden. Hauptgrund hierfür ist die Systemumstellung im bundesstaatlichen Finanzausgleich: Zum einen wird der § 1 FAG des Bundes vollständig neu gefasst und die mittlerweile auf 21 Sätze angewachsene Verteilungsnorm zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung grundlegend bereinigt. Dies hat aber zur Folge, dass im § 1 FAG des Bundes nicht mehr wie bisher die auf den Familienleistungsausgleich entfallenden Prozentanteile und Festbeträge abgelesen werden können. Damit ist die Bestimmung des Volumens des Familienleistungsausgleichs künftig nur mehr durch eine fiktive Fortschreibung eines alten Rechtszustandes möglich, der mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur Gesetzesänderung immer problematischer wird.

Zudem führt die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dazu, dass ab 2020 der Anteil Hessens am Länderanteil der Umsatzsteuer deutlich sinkt, weil ab 2020 die horizontalen Ausgleichsleistungen des Landes nicht wie bisher auf der Ausgabenseite des Haushalts unter dem Titel „Länderfinanzausgleich“, sondern als Mindereinnahme bei der Umsatzsteuer verbucht werden. Dies hat Folgen für die Ausgleichsleistungen des Familienleistungsausgleichs an die hessischen Kommunen, da diese nach § 62 Abs. 1 HFAG „als proportionaler Anteil des Gesamtaufkommens“ (des Landes an der Umsatzsteuer) ermittelt werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine Neufassung des § 62 HFAG angezeigt, die die Berechnung des kommunalen Familienleistungsausgleichs neu ordnet. Die Landesregierung wird daher das bisherige Niveau des Familienleistungsausgleichs im Jahr 2020 in Höhe von 246 Mio. € sichern. Damit erhält die kommunale Familie im Vergleich zur aktuellen Rechtslage 44 Mio. € zusätzlich. Ab dem Jahr 2021 wird der Familienleistungsausgleich auf Basis des Jahres 2020 entsprechend der Veränderungsrate des bundesweiten Aufkommens der Umsatzsteuer fortgeschrieben. Damit partizipieren die Kommunen angemessen am Wachstum des Umsatzsteueraufkommens.

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

### **I. Zu Art. 1 Nr. 1**

In § 2 wird klargestellt, dass alle kommunalen Gruppen an dem Förderprogramm der Starke Heimat Hessen partizipieren.

Allerdings wurde entschieden, mit den Mitteln, die dem Kommunalen Finanzausgleich zufließen, nur die Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden zu erhöhen. Dies ist entsprechend im Haushaltsplanentwurf 2020 vorgesehen.

### **II. Zu Art. 1 Nr. 2**

In § 3 erfolgt eine Klarstellung der Bezugnahme über die Paragrafenbezeichnung hinaus, sodass eindeutig erkennbar ist, dass die in Bezug genommene Vorschrift für die Berechnung und Auszahlung der Heimatumlage gilt.

### **III. Zu Art. 2 Nr. 2**

Die Streichung von Satz 3 in § 7 Abs. 7 erfolgt als Reaktion auf die vertikale Bedarfsermittlung für den KFA 2020 unter Berücksichtigung der Zuwächse durch das Programm Starke Heimat Hessen.

Nach der jüngst durch den Hessischen Staatsgerichtshof bestätigten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist der Gesetzgeber gehalten, tatsächliche Auswirkungen von Neuregelungen intensiv zu beobachten und gegebenenfalls nachzubessern, sofern dies angezeigt erscheint. Diese sog. Beobachtungspflicht besteht bei einer Neuregelung wie der des hessischen Finanzausgleichs in besonderem Maße, da hier Lebensbereiche erstmals normativ erfasst wurden, die Struktur des Finanzausgleichs erheblich verändert wurde und die Bedarfsermittlung letztlich den Kernbereich der Neuregelung und somit auch der Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht darstellt. Dem Gesetzgeber wurde durch die „Alsfeld-Entscheidung“ aufgegeben, den Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln; gleichzeitig wurde ihm dabei ein erheblicher

Einschätzungs- und Prognosespielraum zuerkannt, der wiederum flankiert wird von der Beobachtungs- und ggfs. Nachbesserungspflicht, sodass eine Anpassung an bei der Neuregelung nicht absehbare Veränderungen jederzeit möglich bleibt und gewährleistet ist.

Aufgrund der Beobachtung eines deutlichen Anstiegs der Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr, der auch auf das Programm Starke Heimat Hessen zurückzuführen ist, wurde daher die Berechnung des Festansatzes geprüft. Als ursächlich für den Anstieg des Festansatzes wurden zum einen deutlich höhere zu berücksichtigende Defizite, zum anderen ein Rückgang der zu berücksichtigenden allgemeinen Deckungsmittel identifiziert. Bezüglich der allgemeinen Deckungsmittel wurde festgestellt, dass der nicht berücksichtigte Anteil der allgemeinen Deckungsmittel gegenüber dem Ausgleichsjahr 2016 von 228 Mio. € auf nunmehr 669 Mio. € angestiegen ist und sich der nicht berücksichtigte Anteil damit nahezu verdreifacht hat. Die Nichtberücksichtigung von allgemeinen Deckungsmitteln erhöht die Mindestausstattung bzw. den Festansatz und mindert folglich den Stabilitätsansatz.

Diese Beobachtungen führen zu dem Ergebnis, dass eine Nachbesserung in Form einer maßvollen Reduzierung der bislang unberücksichtigten allgemeinen Deckungsmittel angezeigt ist. Durch die Änderung in § 7 Abs. 7 wird diese Maßnahme umgesetzt. Ab dem KFA 2020 wird somit bei den allgemeinen Deckungsmitteln auf die Berücksichtigung der Nivellierungshebesätze, auf den Sicherheitsabschlag bei der Gewerbesteuerprognose und auf die Ausblendung möglicher abundanter Steuerkraft bei kreisfreien Städten verzichtet. Bei den Landkreisen werden damit automatisch keine Deckungsmittel ausgeblendet.

Mit dieser Anpassung ist gewährleistet, dass weiterhin allgemeine Deckungsmittel ausgeblendet bleiben, gleichzeitig aber wird das erheblich angewachsene Volumen dieses Bereichs für die Finanzausgleichsmasse verfügbar.

Die im Dialog der Landesregierung mit den KSpV getroffene Entscheidung, zur Vermeidung von Verwerfungen zwischen den Teilschlüsselmassen der kommunalen Gruppen im KFA 2020 und zur Gewährleistung eines planungssicheren und stabilen KFA eine Aufteilung des Aufwuchses bei der Gruppe der kreisfreien Städte im Folgejahr des KFA 2020 zwischen allen drei kommunalen Gruppen vorzusehen, bedarf keiner Verankerung im Gesetzestext.

#### **IV. Zu Art. 2 Nr. 3 ff.**

Aufgrund der Einfügung der Änderungen in der Überschrift des HFAG und in § 7 HFAG erfolgt eine redaktionelle Anpassung der Nummerierung. Außerdem werden weitere Änderungen gebündelt.

#### **V. Zu Art. 2 Nr. 5**

Die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 führt dazu, dass bei einer Beibehaltung der bisherigen Berechnungsmethode nach § 62 HFAG die Kompensationsmittel der hessischen Kommunen beim Familienleistungsausgleich deutlich sinken würden. Hauptgrund hierfür ist die Systemumstellung im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Mit der Neufassung des § 62 HFAG sichert das Land nunmehr das bisherige Niveau des Familienleistungsausgleichs im Jahr 2020 in Höhe von 246 Mio. €. Im Jahr 2020 erhält die kommunale Familie damit im Vergleich zur aktuellen Rechtslage 44 Mio. € zusätzlich. Dieser Wert wird in den Folgejahren entsprechend der Veränderungsrate des bundesweiten Aufkommens der Steuern vom Umsatz fortgeschrieben. Damit partizipieren die hessischen Kommunen beim Familienleistungsausgleich in angemessener Weise am Wachstum des Umsatzsteueraufkommens. Im Falle einer steuerrechtsbedingten Aufkommensänderung der Umsatzsteuer ist eine entsprechende Anpassung der Zuwachsrate erforderlich.

Aufgrund der geringen Schätzabweichungen bei der Prognose des Umsatzsteueraufkommens kann für die Jahre ab 2020 auf eine Spitzabrechnung verzichtet werden. Die abschließende Ermittlung des den Gemeinden zustehenden Betrages für die Jahre bis einschließlich 2019 wird indes über eine Spitzabrechnung durchgeführt.

#### **VI. Zu Art. 4**

Art. 4 ändert das Inkrafttreten des Art. 2 des Gesetzentwurfs über das Programm Starke Heimat Hessen vom Tag nach der Verkündung auf den 1. Januar 2020. Somit treten Art. 1 und Art. 2 zum 1. Januar 2020, Art. 3 hingegen am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Wiesbaden, 21. Oktober 2019

Für die Fraktion  
der CDU  
Der Fraktionsvorsitzende:  
**Michael Boddenberg**

Für die Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Der Fraktionsvorsitzende:  
**Mathias Wagner (Taunus)**