21. Wahlperiode

Drucksache **21/2751**

HESSISCHER LANDTAG

23. 09. 2025
Plenum

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 Minister der Finanzen vertreten.

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.

Eingegangen am 23. September 2025 · Eilausfertigung am 23. September 2025 · Ausgegeben am 27. November 2025
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

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, Drucksache 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 1[1])
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 geltenden 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 in Höhe des die 5-Prozent-Grenze übersteigenden 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 übersteigenden 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.

[1] Ändert FFN 41-42

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 übersteigenden 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 übersteigenden 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 übersteigenden 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 übersteigenden 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 (GVBl. S 234), 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, Finanzzuweisungen 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 „im Ländlichen 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 2[2]
Weitere Änderung des Hessischen
Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2028

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz 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:

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.

[2] Ändert FFN 41-42

§ 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 auszuzahlen; 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 5[3]
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 6[4]
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 7[5]
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 8[6]
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.

Artikel 9[7]
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.

---

[3] Hebt auf FFN 330-10
[4] Ändert FFN 330-49
[5] Ändert FFN 41-22
[6] Ändert FFN 41-40
[7] Ändert FFN 41-44

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.“

Artikel 10[8]
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. Art. 1, 6, 8, und 9 am 1. Januar 2026 und
2. Art. 2 am 1. Januar 2028 in Kraft.

[8] Ändert FFN 41-45

Begründung

Gliederung

A. Allgemeine Begründung

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 Finanzzuweisung an den LWV
    - bb) Besondere Finanzzuweisungen
  - 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, Drucksache 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 Heimatschutzes, 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
- Finanzzuweisungen 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 Verwaltungsverfahrens

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 Verwaltungsverfahrens. 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 Finanzzuweisungen, 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 Ergänzungsansatz 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 berücksichtigten. 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.

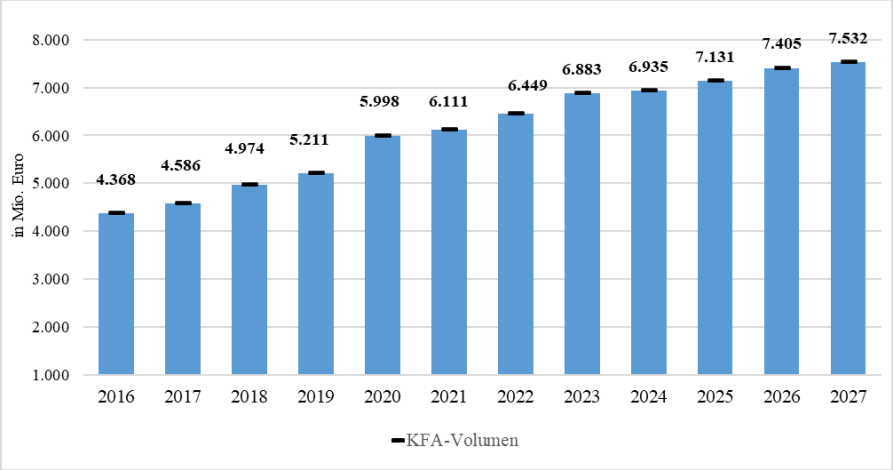
Mit der Einführung des Festbetragsmodells im Zuge der Corona-Virus-Pandemie sind bereits erhebliche Vereinfachungen umgesetzt worden, was ganz wesentlich zu einer höheren Stabilität und Planungssicherheit beigetragen hat. Eine Abrechnung erfolgt allerdings nicht. Im Festbetragsmodell wird die Bedarfsermittlung 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 Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen und Allgemeine Zuweisung an den LWV), Besondere Finanzzuweisungen, Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, Spezielle Finanzierungen und für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock. Die für die Allgemeinen Finanzzuweisungen zur Verfügung stehenden Mittel ergeben sich, indem von der Finanzausgleichsmasse die Beträge abgezogen werden, die für Besondere Finanzzuweisungen, 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 wiederrum den Betrag dar, der nach Abzug des Betrages, der für die Allgemeine Finanzzuweisung 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 Finanzzuweisung 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 Finanzzuweisung 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 Finanzzuweisung an den LWV bleibt durch die Regelung von Festbeträgen in den Ausgleichsjahren 2026 und 2027 unberührt bestehen.

bb) Besondere Finanzzuweisungen

Alle Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen wurden evaluiert.

Die Besonderen Finanzzuweisungen 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 Investitionszuweisungen 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 Finanzzuweisungen /Investitionszuweisungen 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 Zuweisung 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 Zuweisung und umgekehrt, welche Auswirkungen ein Wegfall be ziehungsweise eine Reduzierung der Zuweisung zur Folge haben könnte. In Anbetracht des kompensierenden Charakters der Zuweisung und ihrer Bedeutung sowohl für die Einnahme- als auch die Ausgabeseite in den Haushalten der Heilkurorte, votierte das Unabhängige Expertengremium für eine Fortführung der Zuweisung.

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. 134 ff.).

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 überprüfbaren 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), Bedarfszuweisungen (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 Krankenhausumlage 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
   - Soziallastenansatz

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 Finanzzuweisungen, Investitionszuweisungen, Speziellen Finanzierungen und des Landesausgleichsstock im Referenzzeitraum (gemäß den Haushaltsplänen des Landes)

p) Hinzurechnung der Finanzzuweisung 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 wiederrum 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 angemessen 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 Veredlung 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 Soziallastenansatz 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 allokative 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 drei 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 Prozentprozentpunkte.

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.

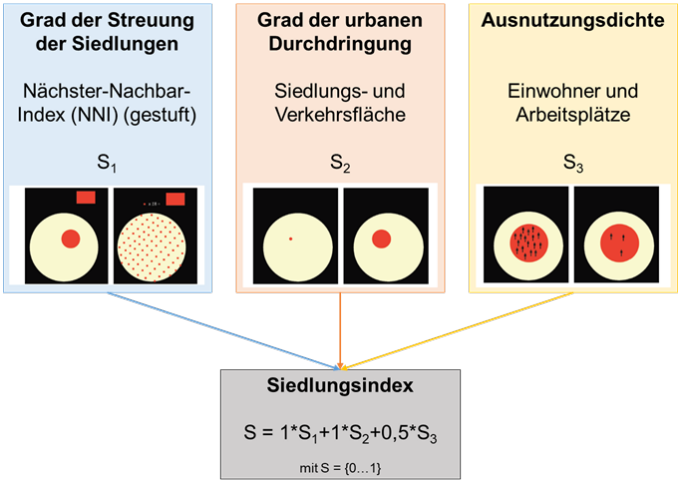
Zum anderen spielt der Grad der urbanen Durchdringung als Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde eine Rolle. Diese Kennzahl entspricht dem Grad der Flächennutzung für Siedlungszwecke und gibt an, wie hoch der Flächeneinsatz für Siedlungszwecke ist, der möglicherweise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

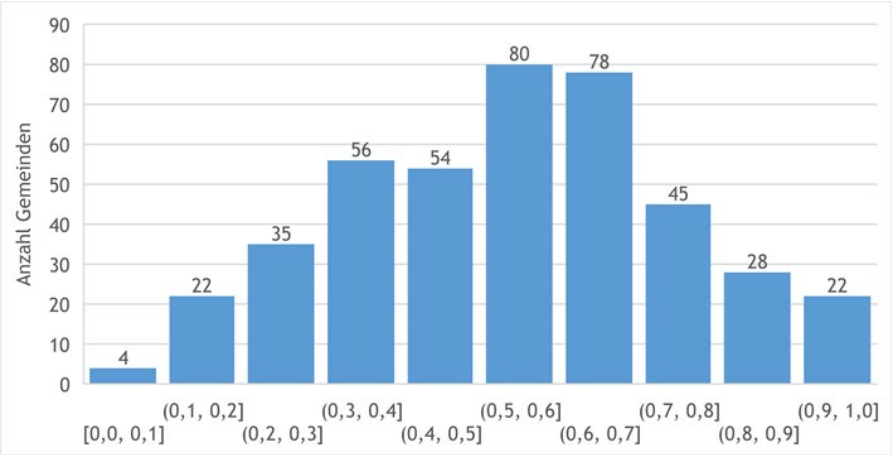
Abbildung 2: Zusammensetzung des Siedlungsindex:



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/Gnädinger, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur, Heft Nr. 8, 2020, S. 169 ff.)

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.

b) 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

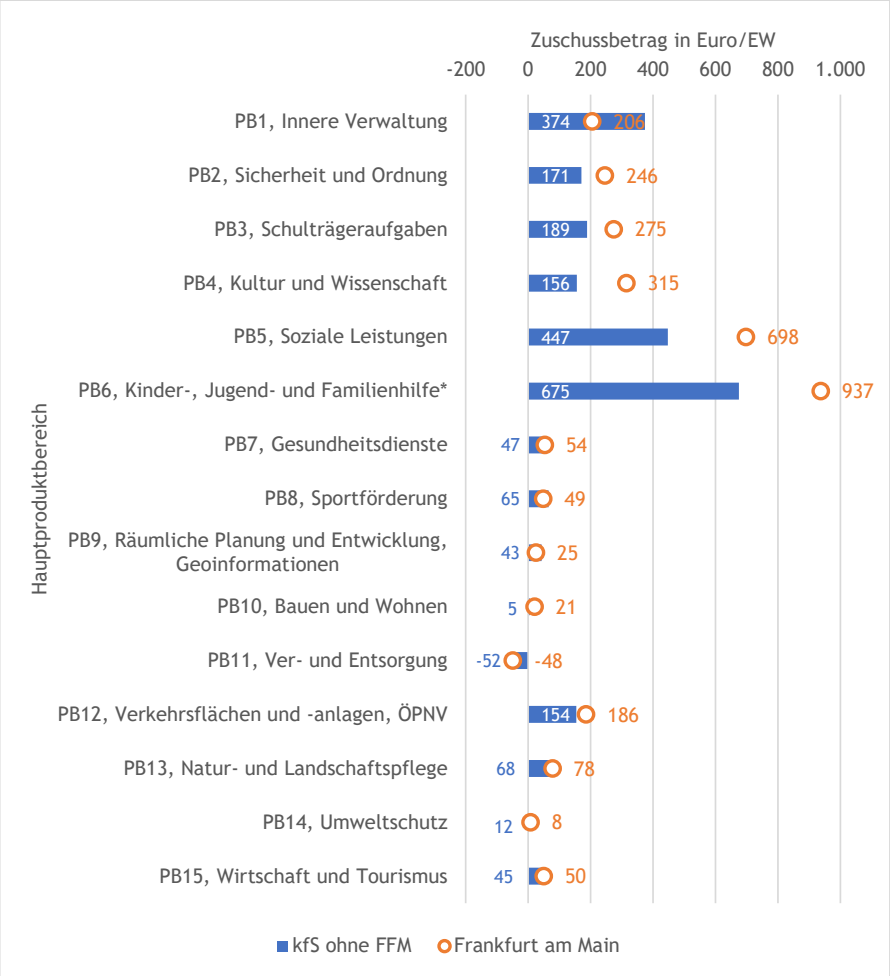
Nach der Entscheidung des StGH vom 16. Januar 2019 (P.St. 2606 et al.) sei die Gewährung eines Metropolenzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ohne datengestützte Mehrbedarfsermittlung derzeit verfassungsrechtlich vertretbar. Der Gesetzgeber müsse die finanzielle Situation der hessischen Kommunen 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 freigesetzt. 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 Metropolenstellung, 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 welchen 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 Bedarfsfaktoren 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. 62 f). 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 kreis-freie 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 Landschafts-pflege	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 Bedarfsfaktoren 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 Bedarfsfaktoren im KFA, S. 65). Demnach kann der bisher gewählte Wert von zehn 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 Tarifstufen 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 Jahressrechnungsstatistik 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 Finanzzuweisung 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, mehrjährlichen 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 Einwohnerveredlung 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, sodass 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. 93 f.).

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 Einnahmenzuwächse 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 revolvierenden 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 Haushaltslage 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 (siehe 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 ermessensfreies 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 zehn 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 Siedlungsindexes 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, sodass 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 vier 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 Siedlungsindexes 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. 6 c).

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 Verschlankung des KFA und eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens 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. 4 a).

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 drei 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 drei 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 Referenzeitraum (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 umfänglich 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 kreisfeien 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. Dier 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.

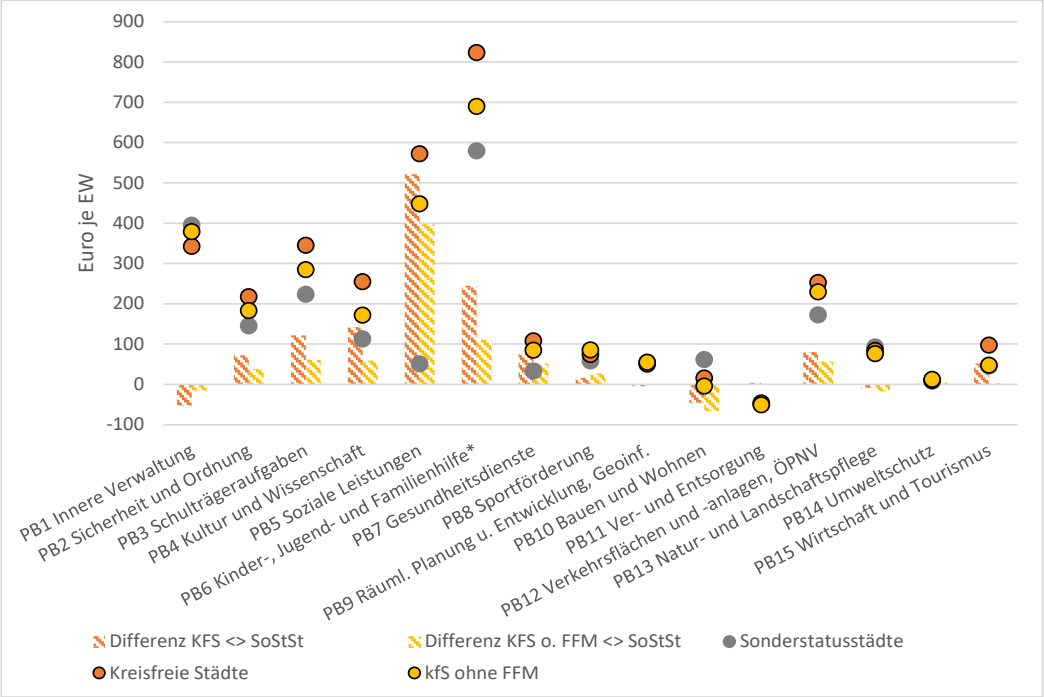
Die Gutachter widmeten sich in ihrer Simulationsrechnung nicht nur der Frage, ob und in welcher Höhe ein Abschlag zur Vermeidung der Effekte auf die übrigen kreisfreien Städte erforderlich ist. Vielmehr untersuchten die Gutachter auch, wie der Aufgabenbestand einer kreisfreien Stadt ist, um den Abschlag 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. 23 f.). 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 Finanzausgleichgesetzes, 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.

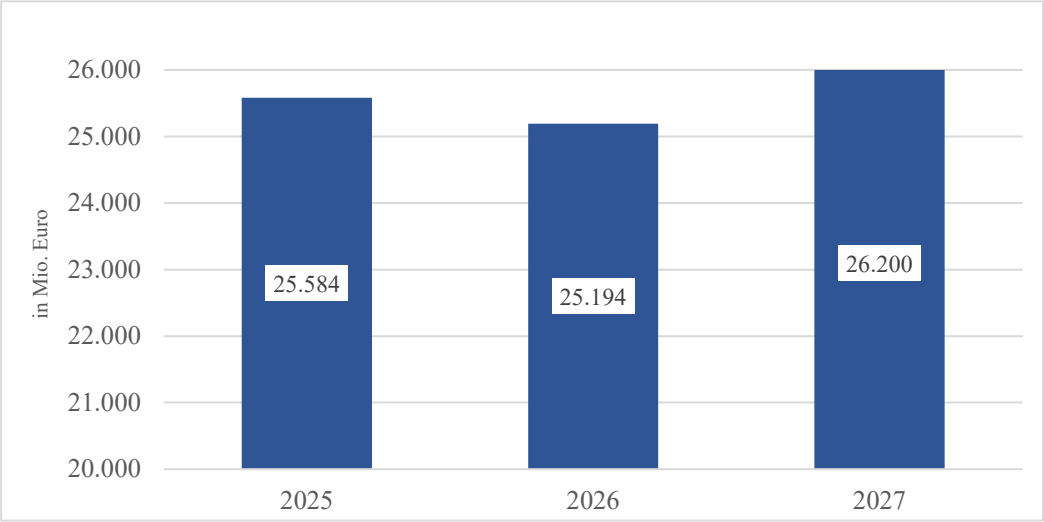
Mit der Einführung des Festbetragsmodells im Zuge der Corona-Virus-Pandemie sind bereits erhebliche Vereinfachungen umgesetzt worden, die zu einer höheren Stabilität und Planungssicherheit für die hessischen Kommunen beigetragen haben. Angesichts der anhaltend hohen geopolitischen Spannungen, Handelsstreitigkeiten 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 Investitionssofortprogramm („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 steuerpolitische 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 Bereinigungsbeträge in den Jahren 2026 und 2027 in Mio. Euro:

	2026	**2027**
Steuerliches Investitionssofortprogramm	-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 Umsatzsteuerbeträge nach § 1 Abs. 2 bis 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 Finanzzuweisungen (z. B. Gute Kita). Um eine Doppelberücksichtigung zu vermeiden, müssen diese Mittel aus dem Steuerverbund herausgelöst werden.

Um eine transparente Abgrenzung der Umsatzsteuerfestbeträge von den originären Umsatzsteuereinnahmen des Landes zu gewährleisten, werden daher die Umsatzsteuerfestbeträge des Landes, die sich aus § 1 Abs. 2 bis 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 Drittel 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:

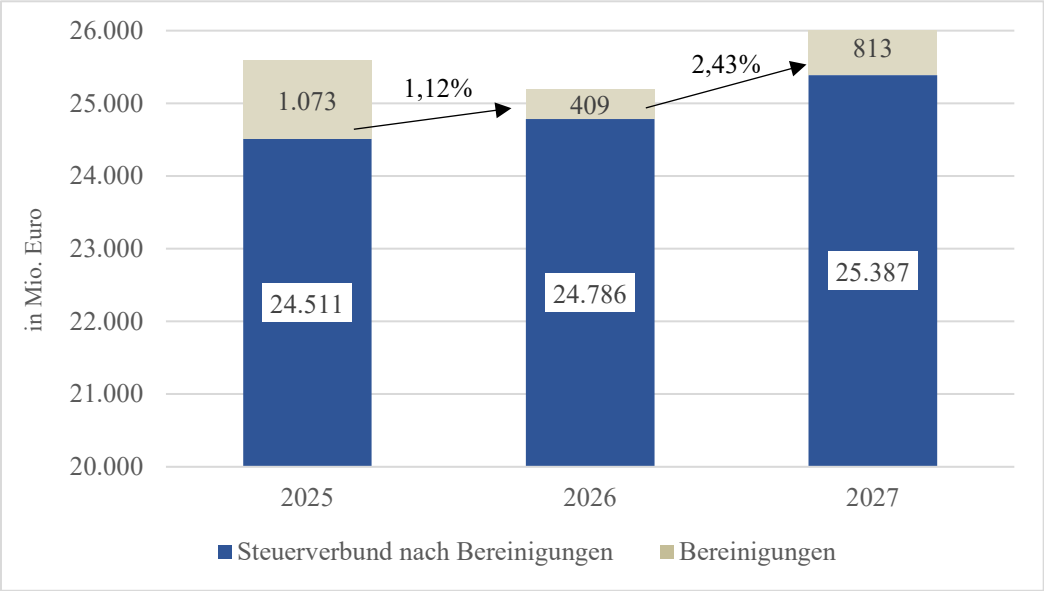
	2026	**2027**
USt-Festbetrag der Länder nach § 1 Abs. 2-6 FAG *	8.807	9.056
Einwohner-Anteil Hessen 30.09.2024 *	7,52 %	7,52 %
auf Hessen entfallender USt-Festbetrag	662	681
vom Steuerverbund abzuziehender Anteil	33,3 %	66,7 %
vom Steuerverbund abzuziehender USt-Festbetrag	**-221**	**-454**

* 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 Steuerverbunds, mit denen die Verstetigungsgröße 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:

in Mio. Euro	**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**
Veränderung in % ggü. Vorjahr	2,71%	-1,52%	3,99%
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**
Veränderung in % ggü. Vorjahr	**-1,60%**	**1,12%**	**2,43%**

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:

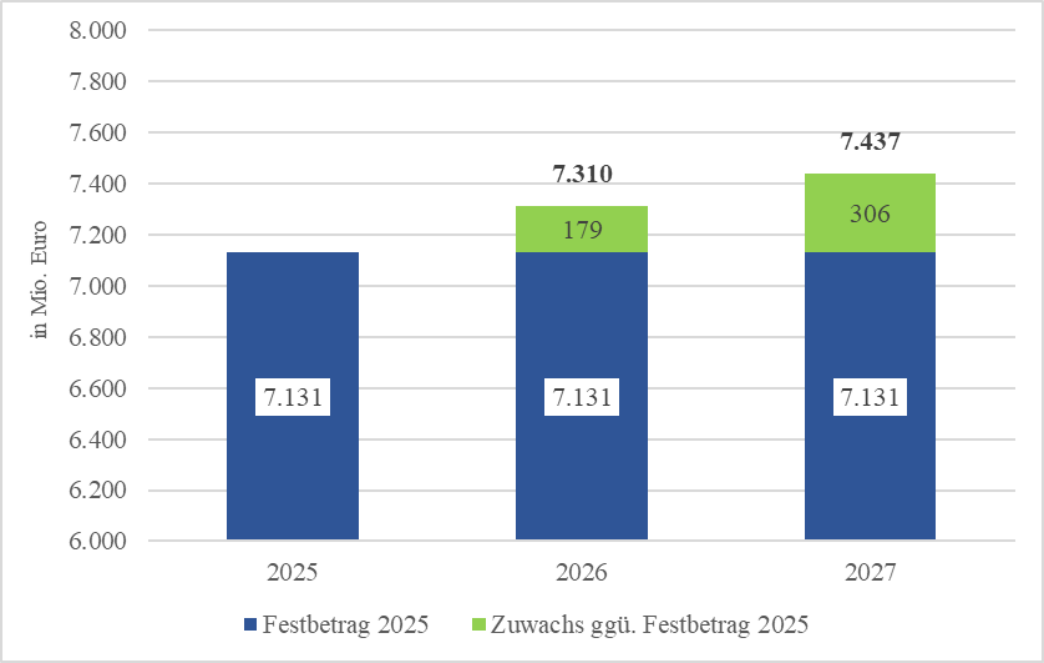
Tabelle 4: Zusammensetzung der Festbeträge in Mio. Euro (gerundet) (ohne weitere Verstärkung):

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

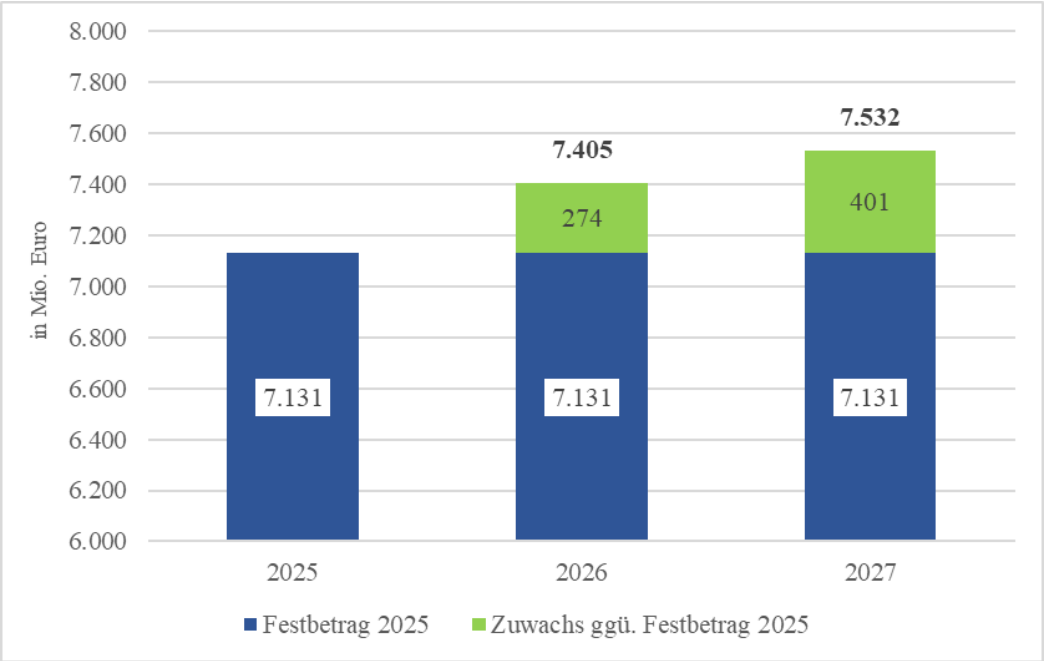
Tabelle 5: Zusammensetzung der Festbeträge nach § 70a Abs. 2 HFAG in Mio. Euro (gerundet):

	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.

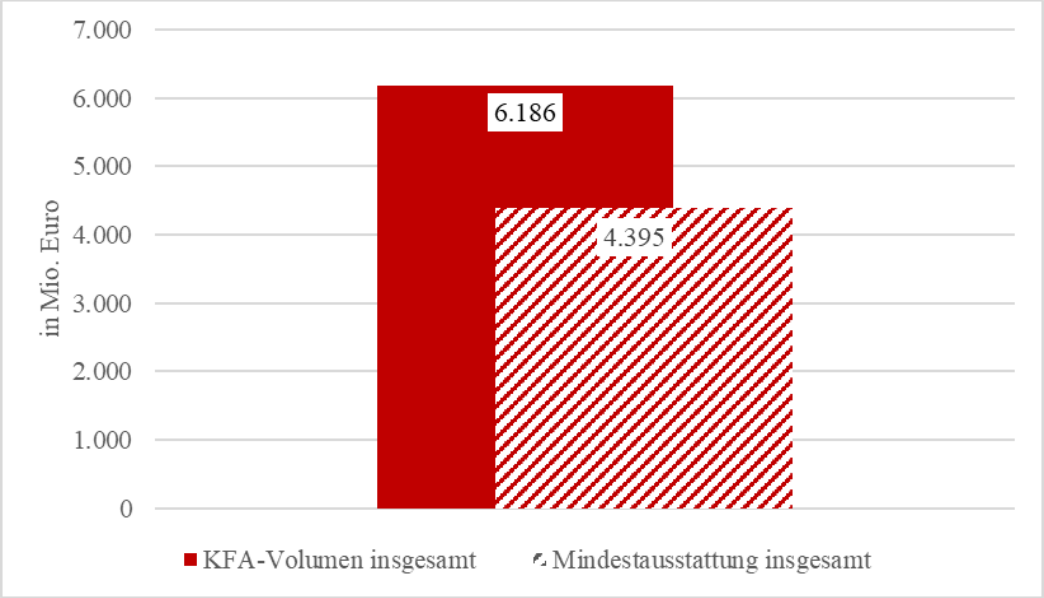
Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist nach der Rechtsprechung des StGH nicht maßgeblich, sondern die Durchführung einer Bedarfsermittlung (StGH, Az. P.St. 2361, Rn. 166). Die kommunale Finanzausstattung muss so bemessen sein, dass sie neben der Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß 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 ausgeurteilte 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 Dreijahresdurschnitts und unter Anwendung des Korridorverfahrens ergeben. Die angemessenen Gesamtdefizite (im Dreijahresdurchschnitt) und die Mittel, die für die Besonderen Finanzzuweisungen, die Investitionszuweisungen, die Speziellen Finanzierungen, den Landesausgleichsstock und die Zuweisung an den LWV (im Dreijahresdurschnitt) 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

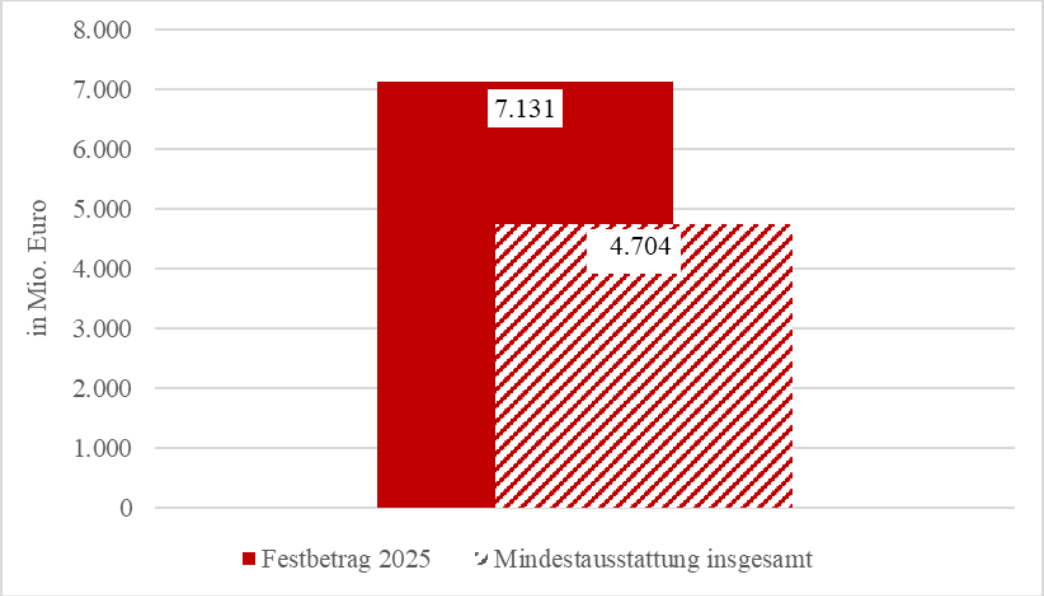
Der Gemeindefinanzbericht 2028 wird sodann erstmals Kontrollrechnungen für die Mindestausstattung für das Ausgleichsjahr 2026 enthalten.

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 Gesamtdefizite 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 Gesamtdefizit 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 Existenzminiums 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 nachfolgenden 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 Verschiebungen *	1.998,4	1.457,7	1.193,9

* 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:

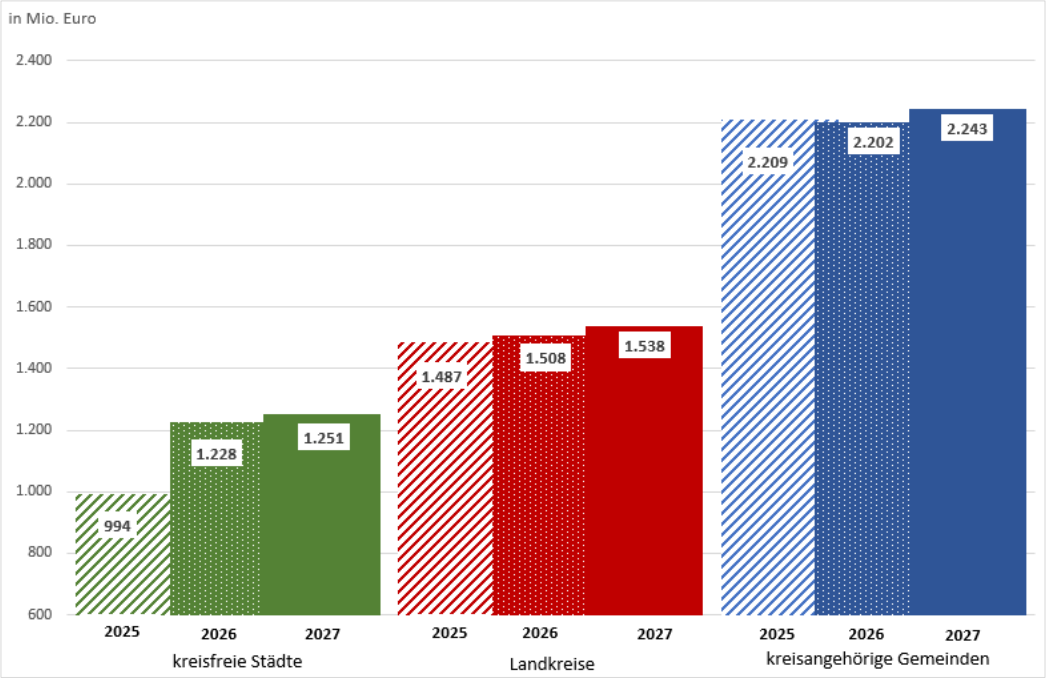
Tabelle 7: Darstellung der Quoten (in Prozent, Veränderung in Prozentpunkten):

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 Teilschlüsselmassen 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

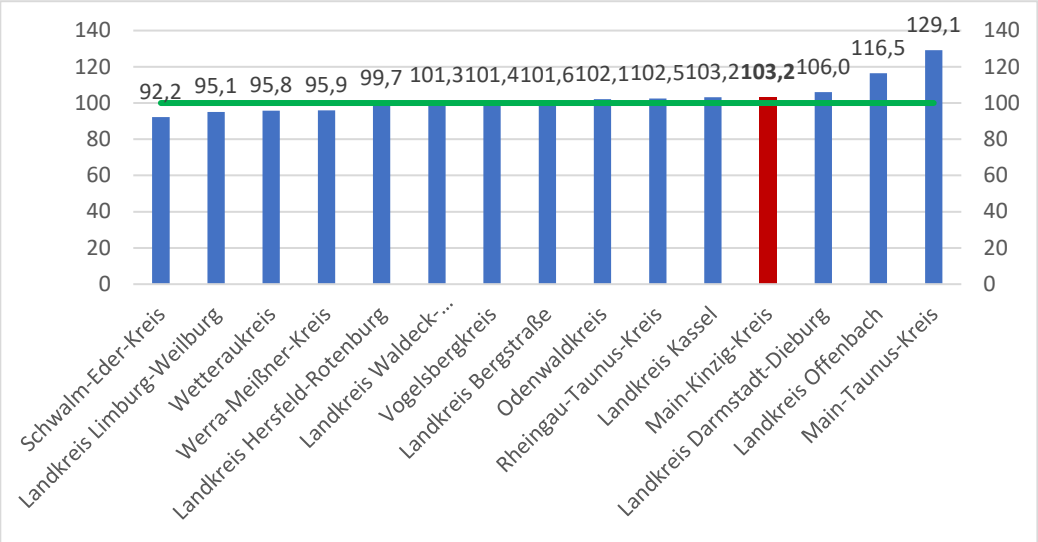
Die Schmälerung der Teilschlüsselmasse der Landkreise und der der kreisangehörigen Gemeinden durch die geänderten Quoten wirkt sich auf die unbeteiligten Kommunen nicht aus, da sie mit der der Auskreisung der Stadt Hanau verbundenen Reduzierung der Einwohnerzahl in der Gruppe der Landkreise und der der 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 Ausgleichjahr 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 betroffen 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 gleichbleibt 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 Schutzschirmgesetz 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 verwiesen, 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, 22. September 2025

Der Hessische Ministerpräsident
Boris Rhein

Der Hessische Minister der Finanzen
Prof. Dr. R. Alexander Lorz