



HESSISCHER LANDTAG

18. 02. 2025

Plenum

Gesetzentwurf

**Fraktion der CDU,
Fraktion der SPD**

Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und des Hessenkassegesetzes

A. Problem

Seit 2019 wird der Kommunale Finanzausgleich (KFA) evaluiert. In den zur Evaluation eingerichteten Gremien, die teilweise bereits im KFA-Reformprozess 2013 bis 2015 eingesetzt waren, werden die vielfältigen Sachverhalte erörtert. Aufgrund der COVID-19-Pandemie mussten die regelmäßigen Sitzungen der Arbeitsgruppe zur KFA-Evaluation (AG KFA) ausgesetzt werden. Eine Fortsetzung war erst im Frühjahr 2023 möglich. Die Verzögerung bei der Erörterung der Themen innerhalb der AG-KFA bedingt eine Verlängerung des Zeitplanes der KFA-Evaluation.

Die Mitglieder der AG KFA, der auch die Kommunalen Spitzenverbände (KSpV) angehören, sowie die Mitglieder des Unabhängigen Expertengremiums, sind in die Entscheidung, die Evaluation des KFA um ein Jahr zu verlängern, von Anfang an eng mit eingebunden gewesen. Frühzeitig wurde in den Gremien die Schaffung eines weiteren Festbetrages und damit verbundener Übergangsregelungen auch für das Ausgleichsjahr 2025 erörtert.

B. Lösung

Mit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 3. Februar 2021 (GVBl. 2021, S. 46 ff.) wurden u. a. die Mechanismen zum vertikalen Finanzausgleich bereits temporär abweichend für die Ausgleichsjahre 2021-2024 geregelt. Die vertikale Bedarfsermittlung wurde ausgesetzt und die Finanzausgleichsmasse des KFA mit Festbeträgen ausgestaltet.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Übergangsvorschriften für das Ausgleichsjahr 2025 geregelt. Die Übergangsregelungen werden am System für die Ausgleichsjahre 2021-2024 orientiert, da sich diese vor dem Hintergrund der Planbarkeit der kommunalen Haushalte und der Stabilisierung des KFA bewährt haben.

1. Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes

Mit dem Gesetzentwurf werden die notwendigen Änderungen am HFAG vorgenommen.

Mit den vorgesehenen Regelungen werden die Mechanismen des vertikalen Finanzausgleichs auch im Ausgleichsjahr 2025 temporär abweichend geregelt bzw. ausgesetzt werden.

2. Änderung des Hessenkassegesetzes

Als flankierende Maßnahme wird für die Beitragsjahre 2025 und 2026 eine Sonderregelung zur Stundung der Eigenbeiträge im Entschuldungsprogramm der Hessenkasse eingeführt, die die Kommunen ausgabenseitig entlasten soll.

C. Befristung

Die im KFA ergriffenen und nun im Neunten Teil des HFAG (neu) aufgenommenen Übergangsregelungen werden bis zum 31. Dezember 2025 befristet und treten mit Ablauf dieses Datums außer Kraft. Für die Gestaltung des KFA ab dem Ausgleichsjahr 2026 bedarf es weiterer gesetzlicher Anpassungen.

D. Alternativen

Zwar könnte auch in die vorherigen Regelungen zur Ermittlung der KFA-Masse wieder eingestiegen werden. Allerdings setzt dies ebenfalls ein Gesetzgebungsverfahren voraus, weil beispielsweise für den Finanzkraftzuschlag und den Stabilitätsansatz neue Eintaktwerte festgelegt werden müssten. Der temporäre Wiedereinstieg in das alte System würde einen unverhältnismäßig großen Regelungsaufwand darstellen.

E. Finanzielle Auswirkungen

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

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr 2025	7.131.000 TEUR	1.423.891 TEUR	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

Der Festbetrag dient der Festlegung der Finanzausgleichsmasse und fokussiert sich damit auf die Festlegung der liquiditätsmäßigen Dotierung des KFA. Den einmalig im Haushaltsjahr 2025 vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 7 131 Mio. Euro stehen Einnahmen aus Verstärkungsmitteln, Bundesmitteln und kommunalen Umlagen in Höhe von rd. 1 423,9 Mio. Euro gegenüber. Der Festbetrag hat keine Auswirkungen auf das doppelte Ergebnis, sodass keine Eintragungen für Aufwand und Ertrag vorgenommen wurden. Der Haushalt des Kommunalen Finanzausgleichs wird vollumfänglich im Gesetzgebungsverfahren zum Landeshaushalt 2025 abgebildet (Drucksache 21/1378).

Veränderungen in der Finanzierungsstruktur des Sondervermögens Hessenkasse erfolgen durch eine Innenfinanzierungslösung, die den Landeshaushalt nicht belastet.

2. Auswirkungen auf die mittelfristige Finanz- und Entwicklungsplanung

Keine.

3. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Der KFA wird nicht nur auf dem aktuellen hohen Volumen stabilisiert, sondern die Finanzausgleichsmasse steigt im Ausgleichsjahr 2025 weiter an.

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

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

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

Vom

**Artikel 1¹
Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes**

Das Hessische Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zum Neunten Teil wie folgt gefasst:
„NEUNTER TEIL
Übergangsvorschriften für das Ausgleichsjahr 2025 §§ 70a bis 70d“
2. In § 63 Satz 5 wird die Angabe „Übergangsregelungen nach den §§ 64 und 65“ durch „Übergangsregelung nach § 64“ ersetzt.
3. § 65 wird aufgehoben.
4. Der NEUNTE TEIL wird wie folgt gefasst:

„NEUNTER TEIL
Übergangsregelungen für das Ausgleichsjahr 2025

§ 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. 4 und § 70 finden im Ausgleichsjahr 2025 keine Anwendung. § 11 findet im Abrechnungsjahr 2025 keine Anwendung.

(2) Im Ausgleichsjahr 2025 wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse abweichend von § 5 Abs. 1 durch einen Festbetrag zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Dieser beträgt 7 131 Millionen Euro.

(3) In dem Festbetrag sind die im Finanzausgleich aufgrund dieses oder anderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträge bereits enthalten. Der Festbetrag erhöht oder vermindert sich bei Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen bei der Berechnung der kommunalen Umlagen.

§ 70b
Quoten für die Verteilung
der Gesamtschlüsselmasse

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

- | | |
|---|---------------|
| 1. für die Gruppe der Landkreise: | 32,6 Prozent, |
| 2. für die Gruppe der kreisfreien Städte: | 21,8 Prozent, |
| 3. für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden: | 45,6 Prozent. |

§ 70c
Modifizierte Bestimmungen
zu den §§ 63 und 64

Abweichend von § 63 entfällt im Jahr 2025 die jährliche Vorwegentnahme der Mittel für die Übergangsregelungen aus der Schlüsselmasse. Die erforderlichen Mittel für die Regelung nach § 64 werden im Jahr 2025 unmittelbar aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht.

¹ Ändert FFN 41-42

§ 70d
Abweichende Berechnungsgrundlage

Abweichend von § 3 Abs. 2 bleibt für das Ausgleichsjahr 2025 die vom Hessischen Statistischen Landesamt auf der Grundlage des Zensus 2011 weitergeführte Bevölkerungsfortschreibung maßgeblich.“

Artikel 2²
Weitere Änderung des Hessischen
Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2026

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

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zum Neunten Teil wie folgt gefasst:
„NEUNTER TEIL (aufgehoben)“
2. Der Neunte Teil wird aufgehoben.

Artikel 3³
Änderung des Hessenkassengesetzes

Das Hessenkassengesetz vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59, 60), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 2 wird als § 2a eingefügt:
„§ 2a
Sonderregelung für die
Beitragsjahre 2025 und 2026

(1) Die Jahresbeiträge für die Jahre 2025 und 2026 können den Kommunen gestundet werden, wenn durch die Stundung des jeweiligen Jahresbeitrages der Ausgleich des Finanzhaushaltes erleichtert wird. Die dafür notwendige Begründung ist der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Genehmigungsprüfung vorzulegen.
(2) Die Ratenpause wird von der Bewilligungsstelle ausschließlich auf der Grundlage der Entscheidung der für die Erteilung der Genehmigungen nach § 97a der Hessischen Gemeindeordnung zuständigen Aufsichtsbehörde gewährt. Die Entscheidung wird der Bewilligungsstelle durch die Regierungspräsidien angezeigt.
(3) Die gestundeten Beiträge werden nachentrichtet und verlängern die Beitragsdauer um bis zu zwei Jahre. Abweichend von § 2 Abs. 5 Satz 3 kann in Einzelfällen die Beitragsdauer längstens 32 Jahre betragen und spätestens am 31. Dezember 2050 enden.
(4) Ergänzend zu § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3 wird die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen ermächtigt, soweit es erforderlich ist, die Laufzeitverlängerung durch die Aufnahme einer Anschlussfinanzierung zu refinanzieren. Die Kosten trägt das Sondervermögen Hessenkasse.
2. In § 16 Satz 2 wird die Angabe „2048“ durch „2050“ ersetzt.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2025 in Kraft. Abweichend von Satz 1 tritt Art. 2 am 1. Januar 2026 in Kraft.

² Ändert FFN 41-42

³ Ändert FFN 44-6

Begründung

I. Allgemeines

Die Finanzausgleichsmasse konnte jeweils in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2024 stabilisiert werden. Die Einführung von Festbeträgen und weiteren damit verbundenen Übergangsregelungen hat sich bewährt. Es wurde deshalb aus Sicht der Landesregierung befürwortet, das Festbetragsmodell übergangsweise auch im Ausgleichsjahr 2025 anzuwenden, was den Kommunalen Spitzenverbänden bereits frühzeitig mitgeteilt wurde. Grundlage für die Berechnung ist wie in den Vorjahren die Verstetigungsgröße nach § 9 Abs. 1 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (HFAG). Der Festbetrag wurde auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 sowie unter Berücksichtigung zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen der Steuereinnahmeperspektiven ermittelt.

Die festen Quoten für die Ermittlung der Teilschlüsselmassen, die bereits in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2024 galten, gelten im Ausgleichsjahr 2025 fort.

Auch für das Ausgleichsjahr 2025 wird das Land zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung die finanzielle Situation der hessischen Kommunen unter Heranziehung geeigneter Kennzahlen und unter Beachtung der Vorgaben des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen (Urteil vom 21. Mai 2013 (P.St. 2361) sowie Urteil vom 19. Januar 2016 (P.St. 2606)) im Rahmen des Gemeindefinanzberichts beobachten.

Für die Beitragsjahre 2025 und 2026 wird eine Sonderregelung zur Stundung der Eigenbeiträge im Entschuldungsprogramm der Hessenkasse eingeführt.

II. Zu den Änderungen im Einzelnen

Zu Art. 1

Aufgrund des geplanten Festbetrages für das Ausgleichsjahr 2025 werden weitgehende Änderungen im HFAG notwendig, die die Mechanismen des vertikalen Finanzausgleichs betreffen.

Des Weiteren wird eine Übergangsregelung für den Umgang mit den Ergebnissen des Zensus 2022 geschaffen.

Schließlich soll das HFAG bereits jetzt von Normen entlastet werden, die als Übergangsregelungen bei der Systemumstellung zum bedarfsorientierten Finanzausgleich zur Abmilderung von Übergangshärten aufgenommen wurden, aber keine Regelungswirkungen mehr entfalten. Über die Zukunft der verbleibenden Übergangsregelungen wird im Rahmen der Evaluation zu entscheiden sein.

Nr. 1

Alle Änderungen des HFAG, die aufgrund der Übergangsregelungen für das Ausgleichsjahr 2025 vorgenommen werden, werden im Neunten Teil zusammengefasst. Somit wird die Stellung dieser Regelungen als befristete Regelungen deutlich. Dementsprechend sind auch Änderungen am Inhaltsverzeichnis notwendig.

Nr. 2

Aufgrund der vorgesehenen Aufhebung des § 65 HFAG wird eine redaktionelle Anpassung des § 63 Satz 5 HFAG notwendig.

Nr. 3

§ 65 HFAG sah als Übergangsregelung für die Landkreise vor, dass abweichend von § 31 Satz 2 HFAG im Ausgleichsjahr 2016 bei der Berechnung des Hauptansatzes für die Landkreise die Einwohner der Sonderstatus-Städte nicht mit 75 Prozent, sondern mit 90 Prozent anzusetzen sind. In den Folgejahren verminderte sich die Gewichtung um zwei Prozentpunkte jährlich, bis die Gewichtung von 75 Prozent erreicht war. Nachdem für das Ausgleichsjahr 2023 noch eine Gewichtung von 76 Prozent berücksichtigt wurde, kommt seit den Berechnungen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) für das Ausgleichsjahr 2024 eine Gewichtung von 75 Prozent zur Anwendung. § 65 HFAG entfaltet somit keine Rechtswirkung mehr und ist deshalb aufzuheben.

Nr. 4

Die §§ 70a bis 70d HFAG (neu) enthalten die wesentlichen Änderungen, die im HFAG vorgenommen werden müssen, um den KFA mit dem vorgesehenen Festbetrag der Finanzausgleichsmasse und den festen Quoten für die Ermittlung der Teilschlüsselmassen im Ausgleichsjahr 2025 auszugestalten.

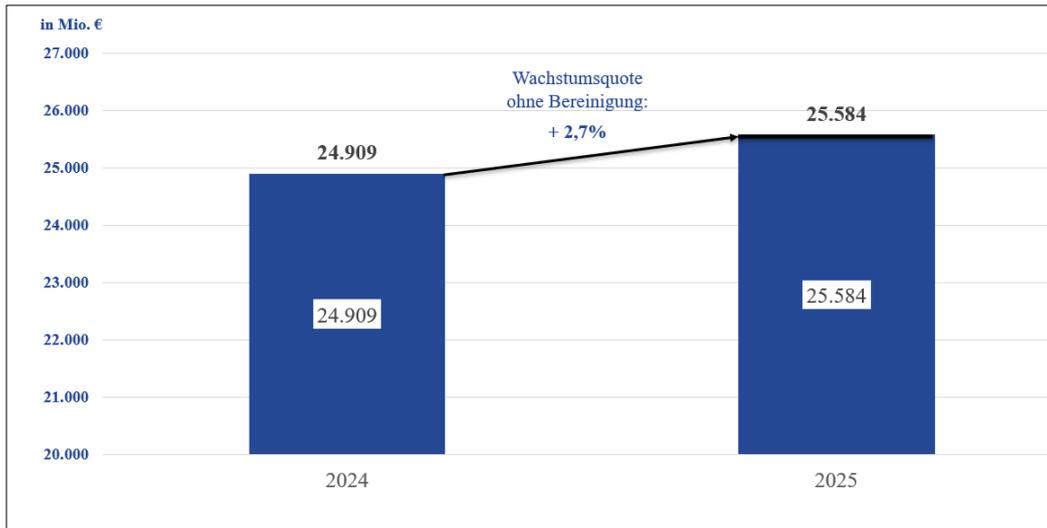
§ 70a Abs. 1 HFAG (neu) sieht vor, dass die Vorschriften zur vertikalen Bedarfsermittlung und Regelungen zum Übergangsfonds, wie sie derzeit im HFAG enthalten sind, für das Ausgleichsjahr 2025 (weiter) ausgesetzt werden. Hierzu zählt auch § 11 HFAG, der die Abrechnung über den Steuerverbund regelt. Die Vornahme einer sogenannten Spitzabrechnung würde dem Sinn und Zweck eines Festbetragsmodells 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.

Wie ein Festbetrag zu ermitteln ist, ist im HFAG nicht geregelt. Im Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2023 bis 2027 war ursprünglich für das Jahr 2025 ein KFA-Volumen von 7 475 Mio. Euro angenommen worden. Diese Annahme basierte noch auf der Mai-Steuerschätzung 2023. 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. Mittelfristige Finanzplanung 2023 bis 2027, 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 2024 bewährt und werden mit der hiesigen Änderung des HFAG fortgesetzt. Grundlage für die Berechnung des Festbetrages 2025 ist — wie in den Vorjahren — die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes. Zur Ermittlung des Festbetrages wird die Verstetigungsgröße des Jahres 2024 fortgeschrieben.

Bei der Berechnung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 ist von einer Verstetigungsgröße des Vorjahres (2024) von 6 173 Mio. Euro auszugehen. Für die Fortschreibung der Verstetigungsgröße ist der Aufwuchs des obligatorischen Steuerverbundes nach Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz maßgeblich. Hierbei wird der Steuerverbund des Jahres 2024 (auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2023) mit dem Steuerverbund des Jahres 2025 (auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024) betrachtet, woraus sich zunächst ein rechnerischer Aufwuchs von 2,7 Prozent ergeben würde (Abbildung 1).

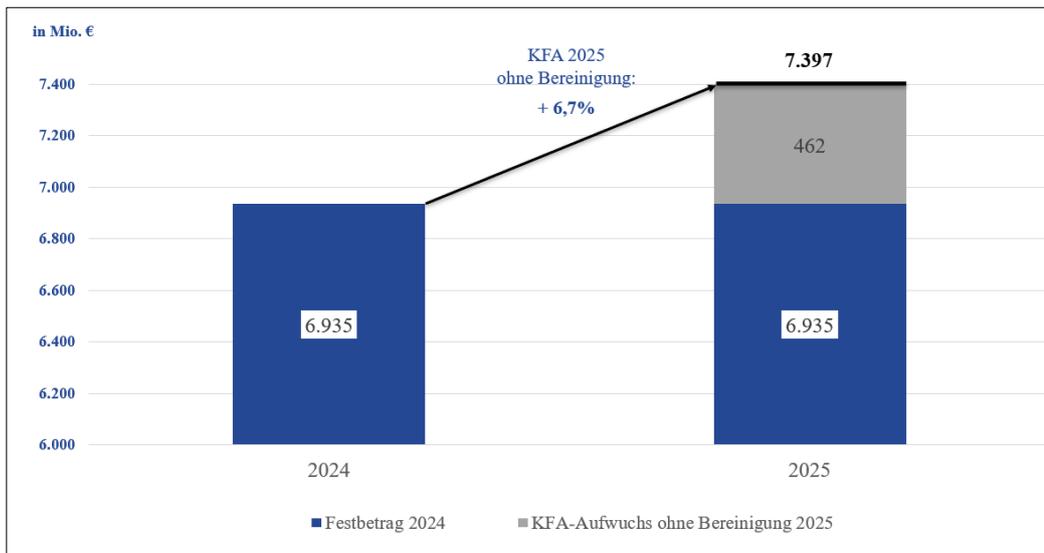
Abbildung 1: Wachstum des Steuerverbundes von 2024 auf 2025:



Quelle: HMdF

In einem ersten Schritt resultiert hieraus für das Jahr 2025 unter Hinzurechnung zusätzlicher Mittel aus dem Landeshaushalt und kommunaler Umlagen ein voraussichtliches KFA-Volumen von rd. 7 397 Mio. Euro. Im Vergleich zum KFA-Festbetrag 2024 würde der KFA damit um 6,7 Prozent aufwachsen.

Abbildung 2: Aufwuchs KFA von 2024 auf 2025 nach dem bisherigen Berechnungsverfahren:

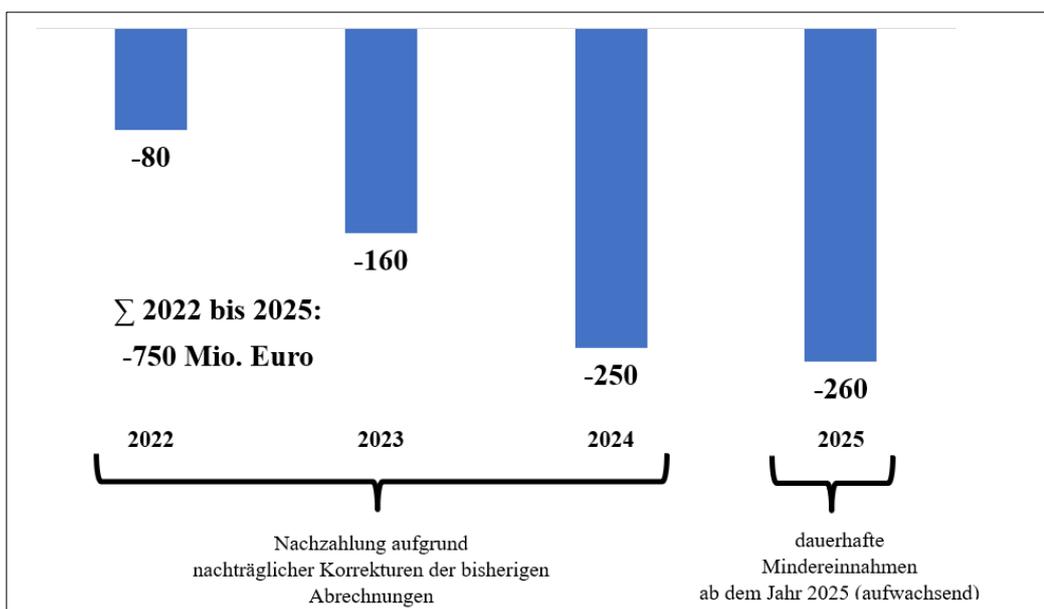


Quelle: HMdF. KFA-Festbetrag 2024 entsprechend Nachtrag zum Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024.

Hinsichtlich der Höhe des Steuerverbundes für das Jahr 2025 ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Entwicklungen, die zusätzliche Steuermindereinnahmen erwarten lassen, erst im Nachgang der Mai-Steuerschätzung 2024 eingetreten sind. Da diese Mindereinnahmen noch nicht im obligatorischen Steuerverbund 2025 enthalten sind, sich aber in einem erheblichen Umfang auf diesen auswirken, ist eine entsprechende Berücksichtigung geboten.

Zum einen handelt es sich dabei um die Steuermindereinnahmen, die sich aus dem Ergebnis des Zensus 2022 ergeben. Dabei wirkt sich der überdurchschnittlich hohe Bevölkerungsverlust Hessens nachteilig auf die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern und den bundesstaatlichen Finanzausgleich aus. Um die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Einnahmen des Landes Hessen zu ermitteln, wurden Berechnungen auf Basis der vorläufigen Abrechnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs der Jahre 2022 und 2023 sowie eine Modellberechnung auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 durchgeführt. Im Ergebnis dieser Berechnungen zeigt sich, dass nicht nur im Jahr 2025 aufgrund der neuen Einwohnerzahlen mit Mindereinnahmen in Höhe von mindestens rd. 260 Mio. Euro zu rechnen ist. Hinzu treten ebenso aufgrund der zu erwartenden Korrekturen der Jahre 2022, 2023 und 2024 weitere Rückzahlungen (und damit Mindereinnahmen) in Höhe von mindestens rd. 490 Mio. Euro. Zusammen summieren sich die Steuermindereinnahmen somit auf rd. 750 Mio. Euro (Abbildung 3).

Abbildung 3: Auswirkung des Zensus 2022 auf den Landeshaushalt in Mio. Euro:

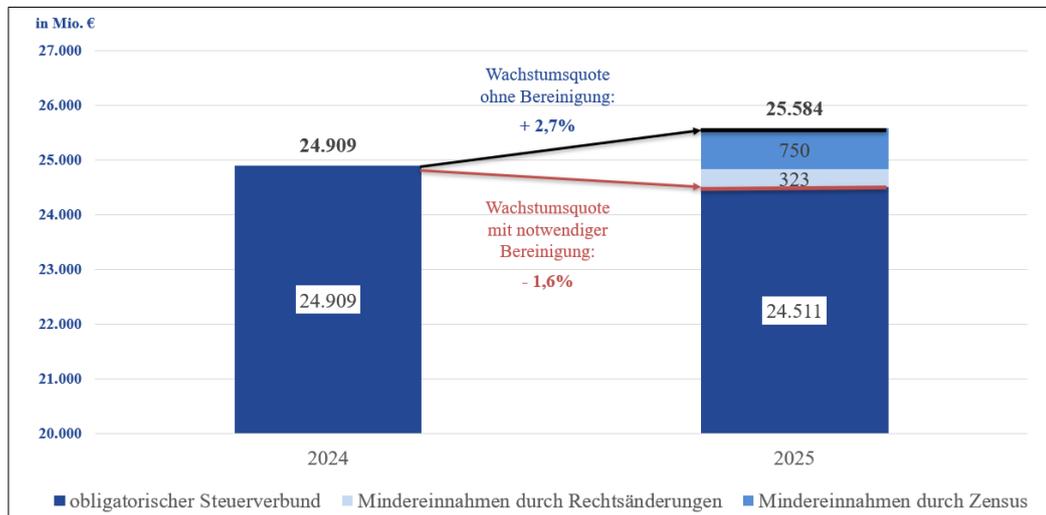


Quelle: HMdF

Zum anderen werden Steuermindereinnahmen durch die aktuell geplanten Steuerrechtsänderungen des Bundes erwartet. Die Änderungen betreffen das Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 und das Steuerfortentwicklungsgesetz. Die Mindereinnahmen belaufen sich auf rd. 323 Mio. Euro.

Werden die zu erwartenden Steuermindereinnahmen aus dem Zensus 2022 und den Steuerrechtsänderungen in den Steuerverbund einbezogen (Bereinigung), ergibt sich im Ergebnis eine negative Wachstumsrate von - 1,6 Prozent (Abbildung 4).

Abbildung 4: Wachstum des Steuerverbundes 2024 auf 2025 mit Bereinigung:



Quelle: HMdF

Wendet man auf die Verstetigungsgröße des Vorjahres die so ermittelte Wachstumsrate des obligatorischen Steuerverbundes (-1,6 Prozent) an, errechnet sich ein Festbetrag für das Jahr 2025 in Höhe von 7 131 Mio. Euro (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zusammensetzung des Festbetrages nach § 70a Abs. 2 HFAG:

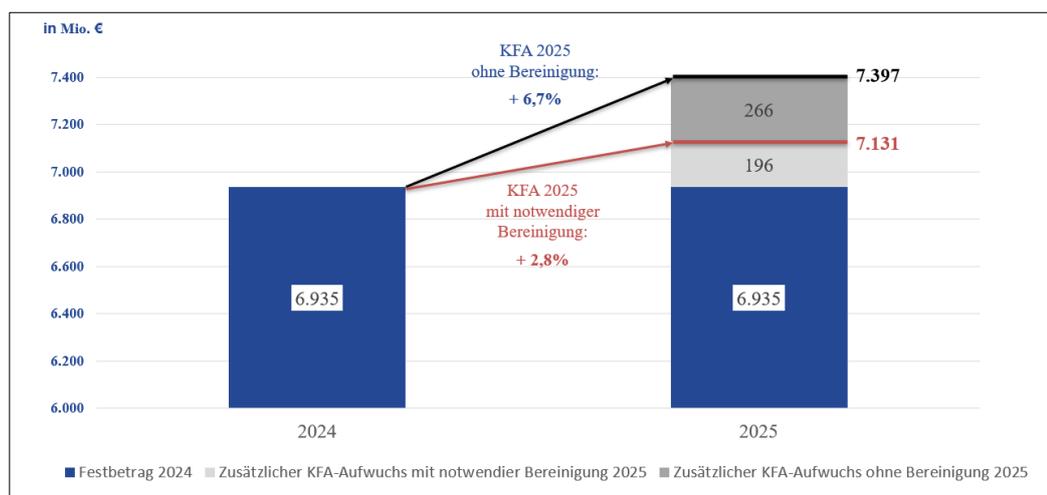
	In Mio. Euro	KFA 2025
Verstetigungsgröße Vorjahr (2024)		6.173
Wachstumsrate Steuerverbund (ggü. dem Vorjahr)		- 1,6 %
Wachstumsbetrag		- 99
Verstetigungsgröße		6.074
Kommunale Umlagen		310
Krankenhausumlage		177
Zinsdienstumlage		3
Solidaritätsumlage		130
Starke Heimat Hessen		429
Zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt		318
Festbetrag		7.131

Quelle: HMdF. Die Berechnungen beruhen auf dem Stand der Mai-Steuerschätzung 2024. Die Zinsdienstumlage entspricht den Angaben für das Jahr 2024 im Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2023/2024.

In § 70a Abs. 2 wird dieser Betrag von 7 131 Mio. Euro als Festbetrag geregelt.

Der KFA 2025 mit einem Volumen von rd. 7 131 Mio. Euro entspricht einem Zuwachs von 2,8 Prozent bzw. 196 Mio. Euro gegenüber dem KFA 2024 (Abbildung 5).

Abbildung 5: KFA-Entwicklungen von 2024 auf 2025:



Quelle: HMdF

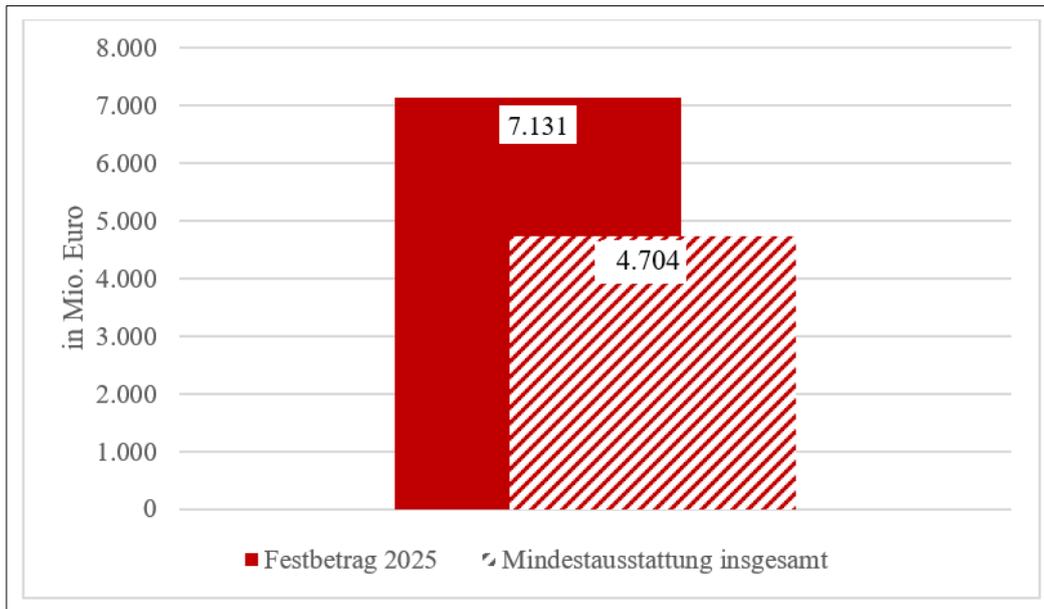
Das Land ist durch Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung verpflichtet, im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern und ihnen für ihre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

Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen nicht maßgeblich, sondern die der vertikalen Bedarfsermittlung zugrundeliegende Bedarfsanalyse zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse (vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013, P.St. 2361, juris Rn.166). Vor diesem Hintergrund muss die kommunale Finanzausstattung so bemessen sein, dass sie neben der Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht.

Im Zuge der Ermittlung des Festbetrages für das Ausgleichsjahr 2025 wurde die Einhaltung der Mindestausstattung erneut überprüft. Eine Gegenüberstellung des für das Ausgleichsjahr 2025 vorgesehenen Festbetrages mit der Mindestausstattung ist nur möglich, wenn auch die Mindestausstattung zukunftsbezogen ermittelt wird. Deshalb 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 ermittelt. 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 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. Die von den Landkreisen zu vereinnahmende Kreisumlage wurde auf Basis der prozentualen Veränderung des Ist-Aufkommens der in der Jahresrechnungsstatistik (3-Jahresdurchschnitt) enthaltenen Realsteuern, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie den 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. Euro (Entwurf Steuerfortentwicklungsgesetz sowie Entwurf zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024) korrigiert wurden.

Die Berechnungen ergaben eine Mindestausstattung in Höhe von 4 704 Mio. Euro. Der Festbetrag in Höhe von 7 131 Mio. Euro stellt die Mindestausstattung also sicher und übersteigt diese mit 2 427 Mio. Euro erheblich.

Abbildung 6: Vergleich des Festbetrages und der Mindestausstattung:



Quelle: HMdF

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. Die aktuellen Berechnungen 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 diesem Festbetrag also seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen nach Art. 137 Abs. 5 i. V. m. Abs. 1 Hessische Verfassung nach. Der KFA wird letztlich mit einem Volumen angesetzt, das sowohl der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes als auch der, trotz aufwachsender Steuereinnahmen der Gemeinden (Steuerschätzung Oktober 2024 für das Jahr 2025), angespannten Finanzsituation der Kommunen ausgewogen und angemessen Rechnung trägt.

§ 70a Abs. 3 HFAG regelt die Haushaltsaufstellung. Satz 1 stellt klar, dass es sich bei dem Betrag nach Abs. 2 um einen Festbetrag handelt, in dem Umlagen und Zuführungen bereits enthalten sind.

Die Ansätze erhöhen oder vermindern sich um Abweichungen bei der angenommenen Höhe der kommunalen Umlagen (Satz 2). Dabei handelt es sich um die Krankenhausumlage, Zinsdienstumlage, die Solidaritätumlage auf abundante Steuerkraft sowie die Heimatumlage. Die Höhe des Festbetrages ergibt sich aus Abs. 2. Die Landesregierung ist für den Haushaltsplanentwurf für das Haushaltsjahr 2025 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.

Sollte sich ergeben, dass der 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 nach § 15 HFAG 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, fortgeführt. 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 2024 geltenden Fassung neu zu regeln. Weder die feste Finanzausgleichsmasse noch die festen Quoten für die Teilschlüsselmassen führen zu einer Aufgabenverlagerung zwischen den Untergruppen nach § 7 Abs. 3 HFAG in der am 31. Dezember 2024 geltenden Fassung. Daher ist auch im horizontalen Finanzausgleich keine Anpassung der Einwohnergewichtungen erforderlich, die eine abweichende Verteilung innerhalb der Teilschlüsselmassen zur Folge hätte.

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 im Ausgleichsjahr 2025 benötigte Betrag ist nicht dem Stabilitätsansatz nach § 9 Abs. 3 Satz 1 HFAG in der am 31. Dezember 2024 geltenden Fassung und damit der Schlüsselmasse vorab zu entnehmen, sondern wird — wie bereits in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2024 — 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, die das Statistische Bundesamt am 25. Juni 2024 vorgestellt hat. Das Hessische Statistische Landesamt hat zwar Ende 2024 die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2023 auf Basis des Zensus 2022 bereitgestellt. Ohne eine entsprechende Übergangsregelung könnten die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022 damit erstmals im Ausgleichsjahr 2025 relevant werden, denn es handelt sich um eine vom Statistischen Landesamt vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres im Sinne des § 3 Abs. 2 HFAG. Dies hätte erhebliche Auswirkungen bei der Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025. In den Planungsdaten für die Kommunalhaushalte 2025 konnten die Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2022 nicht einbezogen werden, da diese zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Planungsdaten noch nicht vorgelegen haben. Die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2023 nach Zensus 2022 liegen zum Zeitpunkt der vorläufigen Festsetzung im Frühjahr 2025 vor und könnten somit in die Berechnung einbezogen werden. Im Ergebnis würden die Planungsdaten und die vorläufige Festsetzung des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 dann auf unterschiedlichen Einwohnerzahlen beruhen. Dies könnte möglicherweise zu erheblichen Abweichungen führen, die die Kommunen bei ihren Haushaltsaufstellungen nicht mehr berücksichtigen könnten. Ein weiteres Problem besteht darin, dass zur Ermittlung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang (§§ 20 Abs. 1, 26 Abs. 1, 32 Abs. 1 HFAG) Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2013 herangezogen werden. Diese Einwohnerzahlen liegen auf Basis des Zensus 2022 nach aktueller Schätzung des Hessischen Statistischen Landesamtes erst im Laufe des ersten Halbjahres 2025 vor. Da nach § 3 Abs. 2 HFAG jedoch nur Statistiken bei der Festsetzung des KFA verwendet werden, die vor dem jeweiligen Ausgleichsjahr veröffentlicht worden sind, könnten diese nicht in die Berechnung der vorläufigen Festsetzung einbezogen werden. Dies hätte zur Folge, dass entweder bei der Ermittlung des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungsrückgang Einwohnerzahlen (2023) nach Zensus 2022 und Einwohnerzahlen (2013) anhand der Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011 miteinander verglichen werden müssten. Andernfalls könnte abweichend von § 3 Abs. 2 HFAG geregelt werden, dass im Ausgleichsjahr 2025 ausnahmsweise eine im laufenden Ausgleichsjahr veröffentlichte Statistik in den KFA einbezogen wird. Dies hätte ein zusätzliches Abweichen der endgültigen Festsetzung von den Ergebnissen der vorläufigen Festsetzung zur Folge. Um mit den Planungsdaten eine verlässliche Vorausschau auf die Höhe der Festsetzungen des KFA für das Ausgleichsjahr 2025 treffen zu können, wurden bei den Berechnungen Einwohnerzahlen nach der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 zugrunde gelegt. Mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde dieses Vorgehen im Vorfeld abgestimmt. Das Vorgehen wurde befürwortet.

Zu Art. 2

Der Artikel regelt die Aufhebung des mit Art. 1 eingeführten Neunten Teils des HFAG (§§ 70a-70d HFAG) zum 1. Januar 2026.

Zu Art. 3

Nr. 1

Im Jahr 2025 müssen die 167 derzeit noch am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse beteiligten Kommunen den Eigenbeitrag zur Hessenkasse in Höhe von insgesamt rund 126,2 Mio. Euro (Stand 30. Oktober 2024) erbringen. In 2026 nehmen noch 163 Kommunen am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse teil und die Summe der Eigenbeiträge beläuft sich auf rund 127,5 Mio. Euro (Stand 30. Oktober 2024). Die Beitragsleistungen für die teilnehmenden Kommunen stellen eine weitere ausgabenseitige Belastung der Liquidität ihrer Haushalte dar.

Die Änderung des Hessenkassengesetzes stellt eine flankierende Maßnahme zur Unterstützung der Kommunen und zur Abfederung des verringerten Aufwuchses des KFA im Ausgleichsjahr 2025 dar. Sie soll die Kommunen bei Bedarf ausgabenseitig entlasten und zur Liquiditätssicherung beizutragen.

Die jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörde wird prüfen, ob eine Ratenpause in den Jahren 2025 und 2026 dienlich ist, um einen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erleichtern. Dabei bezieht sie vorrangig die Inanspruchnahme freier Liquidität (inkl. vorhandener Geldanlagen) sowie die Ausschöpfung von Konsolidierungspotentialen ein.

Der Bewilligungsstelle steht kein eigenes Ermessen bei der Gewährung einer Stundung des Eigenbeitrags der Kommune zu. Sie ist an die Entscheidung der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde gebunden. Die Anzeige gegenüber der Bewilligungsstelle erfolgt durch das zuständige Regierungspräsidium. Die Landrätinnen und Landräte als Behörde der Landesverwaltung übermitteln hierzu ihre Entscheidung an das zuständige Regierungspräsidium.

Die Eigenbeiträge werden am Ende der Beitragsdauer nachentrichtet. Bei 26 Kommunen, deren Beitragsdauer bereits 30 Jahre beträgt, ist eine Verlängerung innerhalb der bisher festgelegten Laufzeit des Entschuldungsprogramms bis 2048 nicht möglich. Deshalb wird die Laufzeit des Entschuldungsprogramms der Hessenkasse pauschal um zwei Jahre verlängert. Die pauschale Laufzeitverlängerung hat auf die individuelle Laufzeit einer Kommune, deren Beitragsdauer kürzer und die von der Stundung in 2025 und 2026 nicht betroffen ist, keine Auswirkung.

Ratenpausen sollen durch die im Sondervermögen Hessenkasse vorhandene Liquidität finanziert werden. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, die sich größtenteils bereits am Finanzmarkt refinanziert hat, wird darüber hinaus zur Refinanzierung der Auswirkungen von Ratenpausen ermächtigt, um eine Unterdeckung zu vermeiden.

Nr. 2

Die Laufzeitverlängerung des Entschuldungsprogramms der Hessenkasse macht es erforderlich, dass das Hessenkassengesetz erst mit Ablauf des 31. Dezember 2050 außer Kraft tritt.

Zu Art. 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Regelungen im Neunten Teil des HFAG haben Auswirkung bis einschließlich Ende 2025, sodass die Regelung bis Ende 2025 gültig sein muss. Art. 2 sieht eine Aufhebung des Neunten Teils zum 1. Januar 2026 vor.

Wiesbaden, 18. Februar 2025

Für die Fraktion
der CDU
Die Fraktionsvorsitzende
Ines Claus

Für die Fraktion
der SPD
Der Fraktionsvorsitzende:
Tobias Eckert