

**Ausschussvorlage HHA 21/14 – Teil I**  
öffentlich vom 29.10.2025

**Schriftliche und mündliche Anhörung  
zu Gesetzentwurf Drucks. [21/2751](#)**

**Stellungnahmen von Anzuhörenden**

VLK Hessen e. V. | Adolfsallee 11 | 65185 Wiesbaden

Der Vorsitzenden  
des Arbeits- und Sozialpolitischen Ausschusses  
Schloßplatz 1–3  
65183 Wiesbaden

Wiesbaden, 25.10.2025

Per E-Mail an [j.decker@ltg.hessen.de](mailto:j.decker@ltg.hessen.de)  
[m.becker@ltg.hessen.de](mailto:m.becker@ltg.hessen.de)

**Öffentliche mündliche Anhörung des Haushaltausschusses zum Gesetzentwurf Landesregierung  
Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften  
-Drucks. 21/2751-**

Sehr geehrte Herr Vorsitzender,

die Vereinigung liberaler Kommunalpolitiker – Landesverband Hessen – VLK Hessen e. V. – dankt für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu o. g. Gesetzentwurf vorab wie folgt Stellung nehmen zu dürfen:

Mit o.g. Gesetzentwurf soll die Transparenz verbessert, die Stabilität und die Planungssicherheit für Kommunen gestärkt und die Komplexität der bisherigen Regeln verringert werden. Dies ist aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen.

Die hessischen Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden) mussten im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von rund 2,6 Milliarden € verkraften. Im Jahre 2025 werden dies voraussichtlich über 3 Milliarden € sein. In vier von fünf Städten und Gemeinden und fast in allen hessischen Landkreisen übersteigen derzeit die laufenden Ausgaben die vorhandenen Einnahmen.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf werden aus Sicht der VLK diese dringend notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage jedoch nicht annähernd gelöst.

Wie der Begründung zum Gesetzentwurf auf Seite 18 Abs. 4 zu entnehmen ist, werden nur die zwingend notwendigen Änderungen vorgenommen. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf:

- Anpassung der Nivellierungshebesätze aufgrund der Grundsteuerreform und Aktualisierung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer
- Veränderungen im Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum (neuer Siedlungsindex, leichte Erhöhung des Prozentsatzes).
- Einführung eines zusätzlichen Ergänzungsansatzes zur Berücksichtigung demographischer Entwicklungen.
- Regelung der finanziellen Folgen der Auskreisung der Stadt Hanau

**Vereinigung liberaler  
Kommunalpolitiker  
Landesverband Hessen**

**VLK-Hessen e. V.**  
Adolfsallee 11  
65185 Wiesbaden  
Tel. (06 11) 9 99 06-0  
Fax (06 11) 9 99 06-35  
[info@vlk-hessen.de](mailto:info@vlk-hessen.de)  
[www.vlk-hessen.de](http://www.vlk-hessen.de)

**Landesvorsitzender**  
Erster Stadtrat a.D.  
Michael Schüßler  
Tel. (01 73) 6 83 12 62  
[schuessler@vlk-hessen.de](mailto:schuessler@vlk-hessen.de)

**VLK-Bundesverband**  
Zu den Brodwiesen 63  
34431 Marsberg  
Tel. (0 29 92) 33 14  
Fax (0 32 22) 3 74 56 22  
[brendel@vlk-bundesverband.de](mailto:brendel@vlk-bundesverband.de)  
[www.vlk-bundesverband.de](http://www.vlk-bundesverband.de)

Aus Sicht der VLK fehlt eine angemessene Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, um die bei den Kommunen inzwischen aufgelaufenen Defizite auch nur annähernd abdecken zu können.

Eine dauerhafte Unterfinanzierung führt zur Einschränkung kommunaler Dienstleistungen und auch zur Erhöhung von kommunalen Steuern.

Auf der Ausgabenseite sind insbesondere die von den Kommunen zu tragenden gesetzlichen Leistungen für die Sozialhilfe, das Bürgergeld und die Kosten für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren weitaus stärker als die allgemeine Inflationsrate gestiegen.

Alleine die Sozialhilfeausgaben sind – z.B. durch gestiegene Regelsätze – in den Jahren 2023 und 2024 um deutlich mehr als 20 % angestiegen.

Die Sozialausgaben betreffen inzwischen mehr als 50 % aller Ausgaben der hessischen Landkreise und führen über die Umlagen, die die Landkreise von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erheben, auch dort zu massiv steigenden Belastungen.

Auf die Entwicklung dieser Ausgaben haben die Kommunen – da hier überwiegend bundesgesetzliche Vorgaben maßgeblich sind – nur in begrenzten Rahmen Einfluss.

Zur exorbitanten Ausgabensteigerung trägt in Hessen auch der erhebliche Anstieg der Aufwendungen für die überörtliche Sozialhilfe (überwiegend zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen) bei, der vom hessischen Landeswohlfahrtsverband getragen wird. Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern müssen die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte diese Kosten (jedes Jahr eine Steigerungsrate von über 200 Mio €) über Umlagen zu mehr als 90 % finanzieren.

Schließlich müssen die Kommunen auch einen Teil der in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Aufwendungen zur Versorgung und Betreuung der Asylbewerber selber tragen.

Die steigenden Fallzahlen und die zunehmende Komplexität der Regelungen (z.B. in der Behindertenhilfe individuell gestaltete Zuschüsse statt pauschaler Zahlungen) führen parallel dazu, dass die Kommunen für die sozialen Leistungen auch mehr Personal als in früheren Jahren vorhalten müssen

Damit steigen auch die Personalkosten auf allen Ebenen.

Höhere Leistungen und Standards in der Sozialgesetzgebung müssen daher dringend überprüft werden, da ansonsten die kommunale Selbstverwaltung völlig ausgehöhlt wird und keinerlei Gestaltungsspielraum – insbesondere für Investitionen – mehr besteht.

Wir fordern daher Bundes- und Landesregierung auf, unverzüglich zu handeln und die Kommunen zu entlasten.

Auf der Einnahmenseite sind die Kommunen – insbesondere die finanzschwächeren Kommunen – auf die verfassungsrechtlich gebotene Mitfinanzierung ihrer Aufgaben durch das Land Hessen angewiesen.

Dies erfolgt durch ein jährlich fortzuschreibendes hessisches Finanzausgleichsgesetz, in dem pauschale und zweckgebundene Zuweisungen des Landes an die Städte, Gemeinden und Landkreise geregelt werden.

Die Steigerungsraten der hier zur Verfügung gestellten Finanzmittel des Landes lagen in den letzten Jahren zum Teil bei weniger als der Hälfte der tatsächlichen kommunalen Ausgabenzuwächse.

Damit stellt das Land Hessen – konkret die Regierungsfractionen CDU und SPD – relativ gesehen den Kommunen immer weniger anteilige Mittel für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung.

Im Jahre 2023 hat das Land angekündigt, den kommunalen Finanzausgleich grundlegend zu überarbeiten, Bürokratiekosten zu senken und die kommunalen Aufgaben zielgenauer zu finanzieren.

Das nun vorgestellte neue Gesetz, dass ab dem Jahr 2026 in Kraft treten soll, erfüllt leider die angekündigten Ziele nicht.

Das Gesamtvolumen der gem. hessischen Verfassung für die Kommunen seitens des Landes zur Verfügung zustellenden Finanzmittel steigt nur geringfügig.

Die Komplexität der Regelungen wird eher erhöht und eine Reduzierung zweckgebundener mit aufwändigen Antragsverfahren verbundenen Zuweisungen zu Gunsten pauschaler Mittel, die die Kommunen dringend zu ihrer Grundfinanzierung benötigen, erfolgt auch nicht

Bei den dafür verantwortlichen Regierungsfractionen fehlt offensichtlich der politische Wille, bei knappen Finanzmitteln im Landeshaushalt die notwendigen Umschichtungen zu Gunsten der erforderlichen Aufstockung von Zuschüssen an die Kommunen vorzunehmen.

Die Folge dieser fehlenden landes- und bundespolitischen Weichenstellungen wird sein, dass der Druck – auch von der Kommunalaufsicht – auf die Kommunen steigen wird, die im Wesentlichen durch Pflichtaufgaben bedingten Defizite durch Erhöhung der kommunalen Steuern abzubauen.

Mit dem schon in den letzten Jahren verstärkten Anstieg der Hebesätze bei der Grund- und der Gewerbesteuer zahlen letztlich die hessischen Bürger und die Gewerbetreibenden die Zeche für die Finanznot der Kommunen.

Fazit:

Wenn unsere Demokratie – die ja wesentlich durch die Erfahrungen der Bürger auf der kommunalen Ebene geprägt wird – nicht dauerhaft Schaden nehmen soll und wir alles zur Abwehr von Populisten und Extremisten tun sollten, so ist hier dringend eine andere Politik erforderlich.

Dem Gesetzentwurf können wir aus kommunaler Sicht aus den v.g. Gründen nicht zustimmen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Schüßler  
-Landesvorsitzender-



Hessischer Städtetag \* Frankfurter Straße 2 \* 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Herrn Bernd Erich Vohl  
Schlossplatz 1–3  
65183 Wiesbaden

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur  
Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur  
Änderung anderer Rechtsvorschriften, Drucks. 21/2751**

Ihre Nachricht vom:  
07.10.2025

Ihr Zeichen:  
P 2.9

Unser Zeichen:  
970.00 JD/Sr/He

Durchwahl:  
0611/1702-12

E-Mail:  
schmidt-heilmann@hess-  
staedtetag.de

Datum:  
29.10.2025

Stellungnahme Nr.:  
092-2025

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Vohl,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zum Gesetzentwurf eines  
zweiten Gesetzes zur Änderung des Hessischen  
Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) und zur Änderung anderer  
Rechtsvorschriften Stellung nehmen zu können.

Unsere Stellungnahme haben wir diesem Schreiben beigelegt.

Für Rückfragen stehen die Unterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
gez.

Jürgen Dieter  
GF Direktor

Sascha Sauder  
Referatsleiter

Verband der kreisfreien und  
kreisangehöriger Städte im  
Land Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften, Drucks. 21/2751**

Das Präsidium des Hessischen Städtetages hat zum Abschluss der gemeinsamen Evaluierung der Kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung am 01.08.2025 im Kern beschlossen:

„Der Hessische Städtetag stellt keinen Konsens her für die mit Wirkung ab 01.01.2026 geplanten Veränderungen des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes.

Er hält die vorgesehene Finanzausgleichsmasse für deutlich zu niedrig und bei weitem nicht geeignet, die auf die Städte eingestürzte Aufgabenflut zu bewältigen. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Landesregierung die aus Resten der Heimatumlage gebildete Rücklage in Höhe von etwa 100 Mio. Euro je zur Hälfte zur Stärkung der Schlüsselmasse im KFA 2026 sowie im KFA 2027 einsetzt, die aufgestockten Mittel ausschließlich den Teilschlüsselmassen der Kreisfreien Städte sowie der Kreisangehörigen Städte und Gemeinden zuführt und die Solidaritätsumlage im Landeshaushalt ihrem tatsächlichen Aufkommen nach festsetzt.“

Zur Gliederung der Stellungnahme:

### **1. Finanzausgleichsmasse**

Als Hauptpunkt ist die Höhe der Finanzausgleichsmasse vorangestellt. Eingeschlossen ist unter diesem Punkt die Höhe der Teilschlüsselmassen und das unmittelbar damit korrelierende Thema der Auskreisung Hanaus.

### **2. Horizontale Veränderungen – berücksichtigt**

Im Anschluss geht die Stellungnahme auf die bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigten Änderungsvorschläge ein. Davon sind ebenfalls die von den Regierungsfractionen bereits angekündigten Änderungsanträge umfasst, die mutmaßlich noch Berücksichtigung im Gesetzentwurf finden sollen.

### **3. Horizontale Veränderungen – nicht berücksichtigt**

Die Stellungnahme berücksichtigt auch die Punkte, die das HMdF und die Gutachter zur Diskussion gestellt haben, die aber keine Berücksichtigung finden.

## **1. Finanzausgleichsmasse**

### **1.1 Höhe und Herleitung der Finanzausgleichsmasse**

Der Hessische Städtetag stellt keinen Konsens zu den Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs ab 01.01.2026 her, weil das Land die Finanzausgleichsmasse nicht deutlich erhöht und sie nicht signifikant die Schwelle einer Verbundquote von 23,6 Prozent an dem so genannten obligatorischen Steuerverbund übersteigt.

Gegen den Vorschlag des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF), die Finanzausgleichsmasse für den KFA 2026 und 2027 aufgrund der wirtschaftlich angespannten Lage anstatt anhand einer Verbundquote weiterhin mittels eines sogenannten „Festbetrages“ im HFAG zu regeln, um den Kommunen Planungssicherheit zu gewährleisten, hat der Hessische Städtetag keine grundsätzlichen Bedenken erhoben. Entscheidend für die Ablehnung der Finanzausgleichsmasse ist, dass ihre Höhe viel zu niedrig ausfällt. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Festbeträge in Höhe von 7.405 Mio. Euro im Jahr 2026 sowie von 7.532 Mio. Euro im Jahr 2027 sind in Anbetracht der stark gestiegenen Ausgaben der Kommunen durch die von Bund und Land oktroyierten Aufgaben deutlich zu gering.

Ursprünglich sah die Finanzplanung des Landes für 2026 eine Finanzausgleichsmasse von 7.270 Mio. Euro und für das Jahr 2027 einen Betrag von 7.420 Mio. Euro vor. Die Landesregierung war nicht dazu zu bewegen, die Lockerung der Schuldenbremse durch den Bund für eine höhere Finanzausgleichsmasse einzusetzen. Den größeren Schuldenspielraum benötige das Land für seinen eigenen Haushalt.

Keinen Ersatz für den fehlenden Einsatz von Landesgeld stellt es dar, dass die Landesregierung nicht verbrauchte Mittel aus der Heimatumlage-Rücklage zu 50 Mio. Euro 2026 und zu 50 Mio. Euro 2027 in die Finanzausgleichsmasse einpflanzen und die Solidaritätsumlage dieser Jahre mit auf diese Weise erhöhtem Betrag im Landeshaushalt ausweisen will. Die Landesregierung vergrößert damit optisch die Finanzausgleichsmasse, handelt dabei aber nicht mit eigenem Landesgeld, sondern nutzt für dieses Vorgehen kommunale Mittel.

- Die Solidaritätsumlage mit einem Betrag auszuweisen, der näher als bisher an ihrer realen Höhe liegt, hilft den Kommunen allein deshalb überhaupt nichts, weil sich die

Höhe der Solidaritätsumlage nicht aus ihrem Haushaltsansatz, sondern aus den horizontalen Verteilrechnungen für die Schlüsselmasse ergibt.

- Der Einsatz der Heimatumlage-Rücklage für den Finanzausgleich bedeutet, dass das Land die Finanzausgleichsmasse ohne eigene Leistung anpasst. Nach Ausführungen des HMdF war das Aufkommen der Heimatumlage in den vergangenen Jahren höher als es für die Zwecke des Programms Starke Heimat Hessen benötigt wurde. Aus den Restmitteln hat das HMdF eine zweckgebundene Rücklage gebildet, mit der es bereits im KFA 2024 nachträglich die Schlüsselmasse um 71 Mio. Euro aufgestockt hat. Die derzeitige Rücklage beträgt etwa 100 Mio. Euro.

Der Hessische Städtetag wendet sich zwar nicht dagegen, in der Not die Heimatumlage im kommunalen Finanzausgleich zu verwerten. Es muss aber jedem klar sein, dass dies kein „echtes“ Aufstocken ist, sondern die Landesregierung die Finanzausgleichsmasse mit Geld erhöht, das sich das Land zuvor aus kommunalen Kassen beschafft hatte. Dankenswert hat der Finanzminister im 4. Lenkungsausschuss vom 08.07.2025 zum Ausdruck gebracht, dass er sich dieser Bewertung bewusst ist. Es ist geboten, dass das HMdF dem folgend auch darauf verzichtet, in grafischen Darstellungen den Tatbestand zu verwischen, dass das Land die aufgestockte Finanzausgleichsmasse zu erheblichen Teilen aus kommunalem Geld finanziert.

Zusätzlich hat sich bei der Berechnung der Verstetigungsgröße anhand des obligatorischen Steuerverbundes nun gegenüber der abschließenden Sitzung des Lenkungsausschusses am 08.07.2025 ein weiterer Zuwachs von 40 Mio. Euro im Jahr 2026 sowie von 17 Mio. Euro im Jahr 2027 ergeben. Durch die genannten Anpassungen haben sich die Beträge aus der ursprünglichen Landesplanung auf 7.405 Mio. Euro in 2026 und 7.532 Mio. Euro in 2027 geändert.

Lässt man die Aufstockung durch kommunale Mittel unberücksichtigt<sup>1</sup>, verbleibt ein Ausgleichsvolumen von 7.310 Mio. Euro und 7.437 Mio. Euro. Damit erhöht sich 2026 die Finanzausgleichsmasse tatsächlich um lediglich 179 Mio. Euro. Im Jahr 2027 beträgt die Steigerung sogar nur noch 127 Mio. Euro. Dies entspricht Zuwächsen von 2,51 Prozent und 1,74 Prozent. Die reale Steigerung ohne die zusätzlichen kommunalen Mittel bewegt sich

---

<sup>1</sup> So geschehen Gesetzesbegründung, Seite 63.

allenfalls im Rahmen der Inflationsrate, liegt also deutlich unter den Erwartungen an eine spürbare, substantielle Steigerung. Die vorgesehene Summe ist bei weitem nicht geeignet, die auf die Städte einstürzende Aufgabenflut auch nur annähernd zu finanzieren.

Durch den Abzug des Umsatzsteueranteils beim obligatorischen Steuerverbund<sup>2</sup> verringert das Land den Aufwuchs der Verstetigungsgröße zudem künstlich. Ein Abzug in den Vorjahren, insbesondere beim Vergleich der Jahre 2024 und 2025, hat nicht stattgefunden. Der Abzug ist auch nicht erforderlich, da sich die Ausgleichsmasse beim Festbetragsmodell nicht direkt aus dem obligatorischen Steuerverbund herleitet. Vielmehr dient die Verstetigungsgröße nur als Recheneinheit.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die für die Festbeträge erforderlichen Übergangsregelungen zum 01.01.2028 aufzuheben<sup>3</sup>. Damit würde ab dem Jahr 2028 wieder das Modell der Bedarfsermittlung eingreifen. Wie sich aus der Gesetzesbegründung aber ergibt, will die Landesregierung von diesem Bedarfsmodell nach dem Jahr 2027 abkehren<sup>4</sup> und für die Zukunft ein Verbundquotenmodell mit nachgelagerter Bedarfskontrolle einführen.

Das heißt: Für die Zeit ab 01.01.2028 gibt es

- kein Festbetragsmodell mehr, weil es ausläuft,
- nach dem erklärten Willen der Landesregierung kein originär zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse dienendes Bedarfsmodell mehr
- noch keine Verbundquote, denn der Gesetzentwurf sieht keine solche Quote vor.

Damit ist die Kernfrage des Kommunalen Finanzausgleichs, die Bestimmung der Höhe der Finanzausgleichsmasse, ab dem Jahr 2028 ungeregelt.

Land und Kommunen werden deswegen schon bald im kommenden Jahr 2026 über die Gestaltung der Finanzausgleichsmasse zu beraten haben. In diesem Zusammenhang wird die Berechnung des obligatorischen Steuerverbundes eine zentrale Rolle spielen. Land und Kommunen sollten sich auf eine einheitliche Berechnung des obligatorischen Steuerverbundes verständigen.

---

<sup>2</sup> Gesetzesbegründung, Seite 61.

<sup>3</sup> Artikel 2, Seite 7.

<sup>4</sup> Gesetzesbegründung, Seite 1340 und 1917.

Im Zusammenhang mit der noch für die Jahre 2026 und 2027 festgesetzten Finanzausgleichsmasse überprüft die Landesregierung deren Höhe mit Hilfe des Bedarfsmodells. Gleichzeitig lässt sie die dem Bedarfsmodell prinzipiell skeptisch gegenüber stehenden Gutachter mit Hilfe von deren Symmetriemodell nachschauen, ob die Kontrollergebnisse des Bedarfsmodells ihrerseits tragfähig sind. Das kommt einer Kontrolle des kontrollierenden Bedarfsmodells durch das Symmetriemodell gleich: Kontrolle des Kontrolleurs also.

Es mag praktisch richtig sein, das Thema im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu vertiefen, da die diesbezüglichen Erwägungen für die bis 31.12.2027 geregelten Festbeträge nicht relevant sind, gleichzeitig das evaluierte HFAG in seinem wesentlichen Kernpunkt – der Finanzausgleichsmasse – ohnehin de facto bis 31.12.2027 befristet ist. Offen ist die Frage, ob das Land künftig die Angemessenheit der Verbundquote kontrollieren will

- ausschließlich mit Hilfe der Bedarfsrechnung,
- mit Hilfe des Symmetriemodells
- oder beiden Modellen nebeneinander.

Der Hessische Städtetag muss sich dazu im Jahr 2025 nicht mehr positionieren.

Die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse ist grafisch verdeutlicht (**Abbildung 1**). Die Abbildung unterstreicht, dass die Steigerung der Finanzausgleichsmasse äußerst dürftig ausfällt und der Landesanteil insbesondere seit der Einführung der Heimatumlage deutlich gesunken ist.

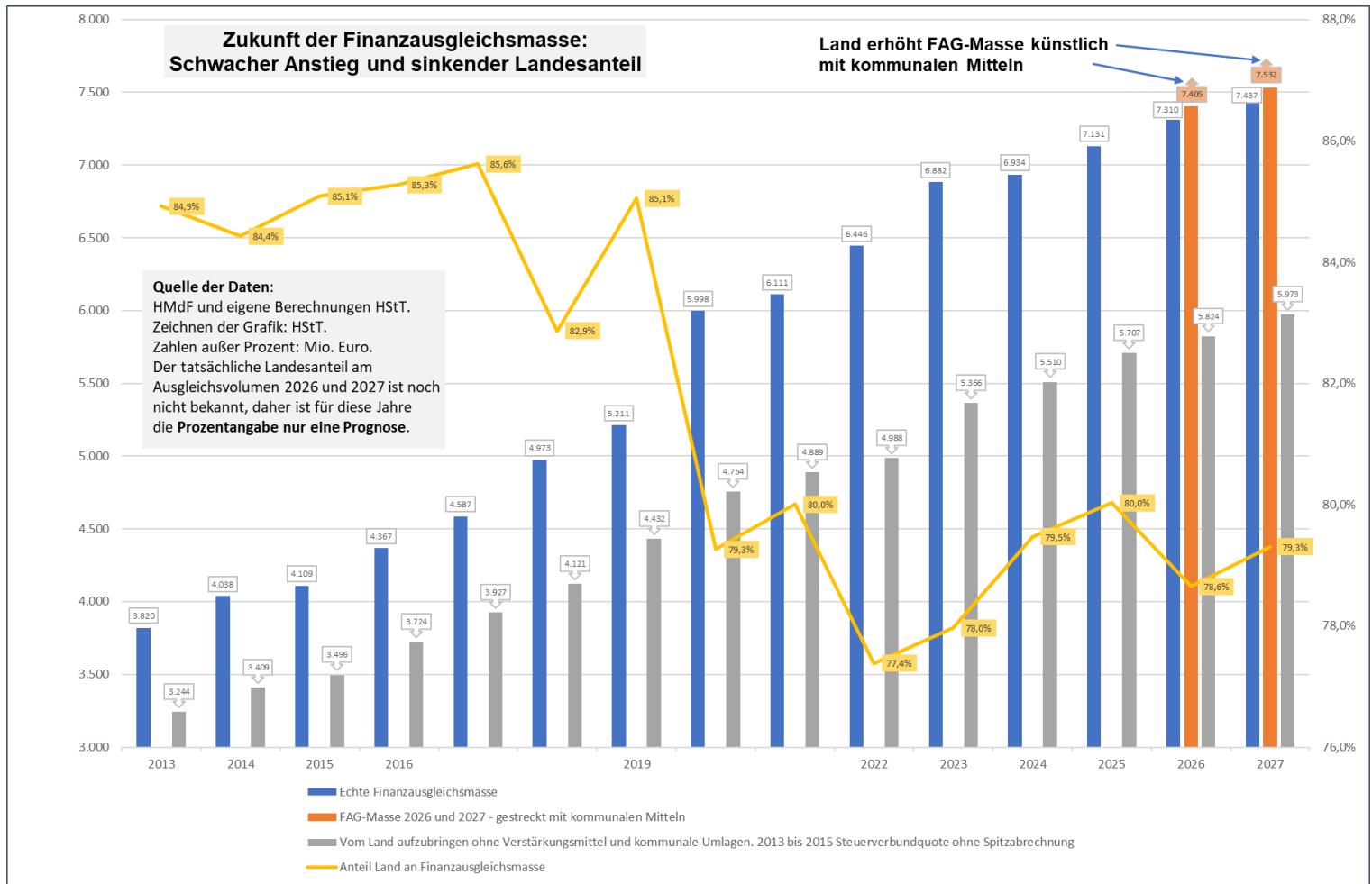


Abbildung 1: Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Grafik und eigene Berechnungen: HStT

## 1.2 Herleitung und Höhe der Teilschlüsselmasse unter Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanau

Mit dem Hanau-Auskreisungsgesetz hat der Hessische Landtag entschieden, dass die Stadt Hanau zum 01.01.2026 eine kreisfreie Stadt ist. Sie gehört daher neben Frankfurt, Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach zur Gruppe der Kreisfreien Städte. Das Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) muss sie folglich aus der Gruppe der Kreisfangehörigen Städte herausnehmen und in die Gruppe der Kreisfreien Städte einordnen. Dieser Vorgang gestaltet sich komplex, vor allem weil sich die Teilschlüsselmassen aller drei Gruppen entsprechend verschieben müssen. Die Teilschlüsselmasse der Kreisfreien wächst auf, die der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden sinkt.

Über diese grundsätzliche Vorgehensweise besteht allgemein Einigkeit. Streitig ist die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen.

Die vom HMdF beauftragten KFA-Gutachter Prof. Lenk und Mitarbeiter haben auf Basis des KFA 2025 Modellrechnungen erstellt. Hanau soll seine Schlüsselzuweisungen in Höhe von etwa 81 Mio. Euro sowie den auf Hanau entfallenden Anteil der Schlüsselzuweisungen des Main-Kinzig-Kreises (MKK) in Höhe von etwa 23 Mio. Euro mit in die Gruppe der kreisfreien Städte nehmen. Dies verändert entsprechend die Quoten der Teilschlüsselmassen. Bei den Kreisfreien Städten steigt sie nach Überzeugung des HMdF auf 24,2 Prozent. Das verursacht bei der Simulationsrechnung der Gutachter allerdings Mindereinnahmen in Höhe von etwa 40 Mio. Euro bei den weiteren fünf kreisfreien Städten.

Um diese Einbußen zu verhindern, schlägt der Regierungsentwurf einen Abschlag von 15 Prozent auf die Einwohnerzahl Hanaus vor, der sich jährlich um 5 Prozent und damit wie folgt abbaut:

|         | Verlust Hanau | Verlust Gruppe der Kreisfreien |
|---------|---------------|--------------------------------|
| 2026    | 15 Prozent    | 0 Prozent                      |
| 2027    | 10 Prozent    | 5 Prozent                      |
| 2028    | 5 Prozent     | 10 Prozent                     |
| ab 2029 | 0 Prozent     | 15 Prozent                     |

Die Stadt Hanau verfügt jedoch bei weitem nicht über die Finanzkraft, selbst geringere Abschläge nur für sehr kurze Zeit zu verkraften. Durch den Abbau des Abschlags findet in den Folgejahren zudem eine allmähliche Übertragung der finanziellen Verluste Hanaus auf die Gruppe der kreisfreien Städte statt. Dies ist für den Hessischen Städtetag nicht tragfähig. Die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte muss so bemessen sein, dass sich das Einfügen Hanaus in diese Gruppe mit einer Einwohnergewichtung von 100 Prozent weder zulasten der fünf bisherigen kreisfreien Städte noch zu Lasten der Stadt Hanau auswirkt. Dafür ist eine dauerhafte Stärkung der Teilschlüsselmasse der künftig sechs kreisfreien Städte um den von den Gutachtern festgestellten Betrag erforderlich – nach derzeitiger Rechnung rund 40 Mio. Euro pro Jahr. Damit sich auch die Aufstockung nicht zulasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auswirkt, ist diese durch originäre Landesmittel zu finanzieren. Bisher sieht der Gesetzentwurf allerdings nicht vor, diesem Anliegen nachzukommen.

Die Gesetzesbegründung könnte man so interpretieren, dass Hanau ja im Grunde selbst daran schuld sei, nun in die Malaise ungenügender Finanzierung aus dem KFA geraten zu sein, weil es aus eigenen Stücken einen entsprechenden Antrag auf Auskreisung gestellt habe. Hier gilt es klarzustellen: Eine Auskreisung erfolgt zwar nur auf Antrag (§ 4a Abs. 1 HGO), der Gesetzgeber war aber nicht gezwungen dem Antrag Folge zu geben. Der Hessische Landtag hat die Auskreisung aus eigener, inhaltlich zutreffender Überzeugung verabschiedet in dem Bewusstsein, hier einen fachlichen richtigen Schritt gegangen zu sein. Es darf weder zum Nachteil der Stadt Hanau noch zum Nachteil der weiteren kreisfreien Städte führen, dass Hanau nunmehr ab dem 01.01.2026 kreisfrei ist und von der gesetzlich vorgesehenen Option Gebrauch gemacht hat. Der für die Kommunalverfassung zuständige Ressortminister Prof. Dr. Poseck hat ausdrücklich betont, die Auskreisung dürfe zu keinen finanziellen Nachteilen auf kommunaler Seite führen. Auch nicht bei den unmittelbar betroffenen Kommunen Main-Kinzig-Kreis und Stadt Hanau.

## **2. Horizontale Änderungen – berücksichtigt**

### **2.1 Ergänzungsansatz Demografie**

Der Hessische Städtetag hätte sich einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs gewünscht, der eine 10-Jahres-Basis aufweist und die Einwohnergewichtung berücksichtigt. Die Beibehaltung eines Ergänzungsansatzes für Einwohnerrückgang nimmt er hin. Die Anzahl der von ihm profitierenden Kommunen ist gering. Der nun von der Landesregierung vorgelegte Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs über einen Referenzzeitraum von fünf Jahren ohne Einwohnergewichtung bleibt im Hinblick auf seine Umverteilungswirkung hinter den Erwartungen des HStT zurück.

Obwohl die Ausgestaltung des neuen Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum eine Umkehrung des bereits bestehenden Ansatzes für Einwohnerrückgang darstellen sollte, hat die Landesregierung entsprechend den Empfehlungen des Expertengremiums einen abweichenden Referenzzeitraum von fünf anstatt zehn Jahren herangezogen. Die Gutachter hatten dagegen die Ersetzung des Ergänzungsansatzes für Einwohnerrückgang durch einen alternativen Ansatz für Bevölkerungszuwachs vorgeschlagen.

Das Gesetz soll zudem künftig in beiden Ergänzungsansätzen auf die Berücksichtigung der Einwohnergewichtung verzichten, obwohl sie seit 2016 im Ansatz für Einwohnerrückgang enthalten war. Hierdurch schmälern sich die Auswirkungen des neuen Ergänzungsansatzes für Bevölkerungszuwachs weiter. Es wäre fachlich folgerichtig und interessengerecht gewesen, beim Bevölkerungszuwachs wie bisher schon beim Einwohnerrückgang auf den Hauptansatz abzustellen, so dass eine höhere Einwohnergewichtung auch beim Ergänzungsansatz berücksichtigt bleibt. Die Landesregierung gibt keine nachzuvollziehende Begründung dafür, den Beobachtungszeitraum beim Bevölkerungszuwachs auf fünf Jahre zu begrenzen, ihn aber im Falle des Einwohnerrückgangs bei zehn Jahren zu belassen.

Unklar bleibt ferner, warum das HMdF nicht jeglichen Bevölkerungszuwachs als ergänzenswert anerkennt, sondern nur solchen, der fünf Prozent übersteigt.

Die Geschäftsstelle hat die Umverteilungswirkungen der diskutierten Modelle eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungszuwachs bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf Grundlage des KFA 2025 berechnet:

Orientierung der Ausgestaltung am bisherigen Ergänzungsansatz für Einwohnerrückgang

|                                                    |                |
|----------------------------------------------------|----------------|
| Referenzzeitraum 10 Jahre mit Einwohnergewichtung: | 84,1 Mio. Euro |
| Referenzzeitraum 5 Jahre mit Einwohnergewichtung:  | 12,5 Mio. Euro |
| Referenzzeitraum 5 Jahre ohne Einwohnergewichtung: | 8,9 Mio. Euro  |

Alternativer Ausgestaltungsvorschlag der Gutachter

|                                                             |                |
|-------------------------------------------------------------|----------------|
| Referenzzeitraum 10 Jahre, keine Kappung, keine Gewichtung: | 60,7 Mio. Euro |
|-------------------------------------------------------------|----------------|

Die Landesregierung hat sich damit für die Ausgestaltung mit der geringsten Umverteilungswirkung entschieden – Referenzzeitraum fünf Jahre ohne Einwohnergewichtung. Von den kreisfreien Städten wird lediglich die Stadt Hanau den Ergänzungsansatz beim KFA 2026 erhalten. Durch die Auswirkungen des Zensus 2022, die ab dem KFA 2027 in die Berechnungen einfließen, könnte der neue Ansatz sogar gar keiner kreisfreien Stadt mehr zukommen.

## **2.2 Anpassung der Nivellierungshebesätze – insbesondere der Gewerbesteuer**

Die von der Landesregierung beauftragten Gutachter haben für die Höhe der Nivellierungshebesätze grundsätzlich eine Orientierung am gewogenen Landesdurchschnitt vorgeschlagen. Um die Auswirkungen der Grundsteuerreform abzufedern, sieht der Gesetzgeber vor, bei den Nivellierungshebesätzen der Grundsteuer A und B von dieser Empfehlung abzuweichen.

Durch die reformbedingt wachsenden Messbeträge würde der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gegenüber dem Landesdurchschnitt im Jahr 2024 grundsätzlich sinken. Da der im Gesetz festgelegte Nivellierungshebesatz noch auf dem ersten Halbjahr 2014 beruht, würde die Aktualisierung allerdings dennoch über dem damaligen Durchschnitt von 365 Prozent liegen. Die Hebesatzempfehlung von 213 kreisangehörigen Städten und Gemeinden liegt gleichwohl unterhalb dieses Wertes.

Um die Effekte der Grundsteuerreform abzumildern hat die Landesregierung vorgeschlagen, die Nivellierungshebesätze im KFA 2026 und 2027 um die reformbedingten Veränderungen der Steuermessbeträge zu korrigieren. Die prozentuale Steigerung des Messbetragsvolumen soll sich demnach in umgekehrtem Umfang senkend auf die Nivellierungshebesätze auswirken. Die Senkung des Messbetragsvolumen der kreisfreien Städte führt spiegelbildlich zu einer Erhöhung ihres Nivellierungshebesatzes, die jedoch unter dem tatsächlichen Durchschnittswert zurückbleibt. Eine Anpassung auf den Landesschnitt im 1. Halbjahr 2026 soll voraussichtlich im KFA 2028 erfolgen.

Das Vorhaben, die Realsteuer-Hebesätze prinzipiell am Landesdurchschnitt zu orientieren und zukünftig zeitnäher als in der Vergangenheit anzupassen, ist fachlich begründet. Der HStT betont aber im Hinblick auf die Anpassung der Nivellierungshebesätze im KFA 2026, dass Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen keine Verluste erleiden sollen, weil sie den Hebesatzempfehlungen zur Aufkommensneutralität gefolgt sind. Korrespondierend zu den Änderungen der Umlagegrundlagen muss der Gesetzgeber auch Änderungen für die Umlagehebesätze zugunsten der kreisangehörigen Städte vorsehen.

Der Hessische Städtetag bewertet die Absenkung der Grundsteuer-Nivellierungshebesätze bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden positiv und weisen darauf hin, dass auch eine spätere Anpassung auf den gewogenen Landesdurchschnitt zu Verwerfungen führen dürfte. Auch wenn der Vorschlag im Hinblick auf die kreisfreien Städte unter dem rechnerischen Durchschnittswert liegt, verstärkt die Erhöhung des Hebesatzes die Effekte der Reform gegenüber der Ausgangslage.

Der Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer orientiert sich bereits im KFA 2026 am Landesschnitt im ersten Halbjahr 2024. Zunächst wollte das Landesregierung die neuen Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer in beiden Halbjahren des Referenzzeitraumes – zweites Halbjahr vorvergangenes Jahr und erstes Halbjahr vergangenes Jahr – anwenden, während die Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B nur in einem Halbjahr zur Anwendung kommen sollten. Im Sinne der Einheitlichkeit hatte die Geschäftsstelle vorgeschlagen, auch die neuen Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer im KFA 2026 nur halbjährlich anzuwenden. Im KFA 2027 würde dann die Berücksichtigung aller Nivellierungshebesätze in beiden Halbjahren erfolgen. Eine bedeutende Anzahl von Mitgliedstädten hätte diese Verfahrensweise unterstützt. Sie begründen dies unter anderem damit, dass sie ihren Gewerbesteuerhebesatz nicht mehr rückwirkend anheben können und bei einer frühzeitigeren Kenntnis entsprechend reagiert hätten.

Durch den Gesetzentwurf ist die Landesregierung dem Vorschlag offenbar nur unfreiwillig nachgekommen. Denn mit einem bereits angekündigten Änderungsantrag will sie offenbar wieder Abstand von der einheitlichen Splittung der Nivellierungshebesätze nehmen. Insbesondere im Hinblick auf die Planungssicherheit der Kommunen, die sich nach Lektüre des Gesetzentwurfs (§ 70e HFAG-E) nun auf die Anwendung des alten Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer im zweiten Halbjahr 2024 eingestellt und entsprechende Berechnungen ihrer Schlüsselzuweisungen in die Haushaltsplanungen einbezogen haben, regen wir an die Regelung in der Fassung des Regierungsentwurfs beizubehalten. Sofern die Landesregierung die Nivellierungshebesätze künftig regelmäßig anpassen will, etwa durch eine entsprechende Verordnungsermächtigung, sollen die Kommunen frühzeitig wissen für welche Ausgleichsjahre und Referenzzeiträume eine Anpassung vorgesehen ist. Auf die Gefahr einer Erhöhungsspirale weisen die Unterzeichner hin.

## **2.3 Ergänzungsansatz ländlicher Raum: Siedlungsindex**

Der Gesetzgeber will den Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum dem Grunde nach beibehalten, jedoch von der Definition auf Basis des Landesentwicklungsplans (LEP) abkehren. Stattdessen will er den Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung (ÜPKK) verwenden. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung soll zur Abfederung der Effekte der Grundsteuerreform neben der Anpassung der Nivellierungshebesätze auch eine Erhöhung des Ergänzungsansatzes ländlicher Raum von bisher 3 Prozent auf künftig 5 bis 7 Prozent erfolgen. Die Regierungsfractionen sehen nun durch den angekündigten Änderungsantrag sogar noch eine weitere Erhöhung auf mutmaßlich 6 bis 8 Prozent vor, durch die sich der Ergänzungsansatz nahezu verdreifacht. Dabei ist die nachfolgende Staffelung vorgesehen:

- Siedlungsindex von 0,5 bis 0,7: 6 Prozent
- Siedlungsindex von 0,7 bis 0,9: 7 Prozent
- Siedlungsindex ab 0,9: 8 Prozent

Der Hessische Städtetag hat in dem unter Leitung von Finanzminister Prof. Dr. Lorz tagenden Lenkungsausschuss zu Protokoll gegeben, dass sich die von der Landesregierung als zwingend deklarierte Abfederung der Grundsteuerreform rechtlich nicht als zwingend darstellt. Wie die weiteren Anpassungen finden die Änderungen vielmehr durch Vereinbarung statt. Die Ausweitung des Ergänzungsansatzes ist ein Zugeständnis gegenüber Gemeinden mit überdurchschnittlicher Zersiedelung und gestiegenen Steuermessbeträgen. Der Hessische Städtetag hat seine Zustimmung zu dieser Erhöhung von einer Kompensation an anderer Stelle abhängig gemacht. Bis auf den Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum, der durch die von der Landesregierung vorgeschlagene Ausgestaltung kaum eine spürbare Umverteilungswirkung entfaltet, musste der Hessische Städtetag gegenüber den Vorstellungen der Leipziger Gutachter und der Landesregierung jedoch stets aus Defensive agieren. Den weitergehenden Forderungen des Hessischen Städtetages, etwa beim Ergänzungsansatz für Kinder oder für Bevölkerungswachstum, ist die Landesregierung nicht entgegengekommen.

Auch an dieser Stelle ist auf die bereits zuvor erwähnten Ausführungen des Gutachtens aus Leipzig zu verweisen<sup>5</sup> „Die Finanzlage in den ländlichen Räumen Hessens stellte sich dabei nicht schlechter dar als im Verdichtungsraum. Ein Auseinanderdriften der Kommunen, etwa entlang der Abgrenzungslinie Stadt-Land oder der demografischen Einordnung (wachsend/schrumpfend) ist im analysierten Zeitraum seit 2015 nicht zu beobachten gewesen.“

Wieso es die Regierungsfractionen daher für nötig erachten, den Ergänzungsansatz über den Gesetzentwurf hinaus zu erhöhen, ist nicht nachzuvollziehen.

## **2.4 Zensus**

Der Hessische Städtetag nimmt es zur Kenntnis, dass das Land aufgrund der entstehenden Planungsunsicherheiten im KFA 2026 letztmalig die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 heranziehen will.

Dies begründet die Landesregierung wie folgt<sup>6</sup>:

Zwar liegen die für den KFA 2026 maßgeblichen Einwohnerzahlen zum 31.12.2024 auf Basis des Zensus 2022 inzwischen vor, jedoch sind zur Berechnung des Ergänzungsansatzes für Einwohnerrückgang sowie des neuen Ansatzes für Bevölkerungszuwachs ebenfalls die Einwohnerzahlen zum 31.12.2014 sowie zum 31.12.2019 auf Grundlage des Zensus 2022 erforderlich. Bislang hat das HSL die Einwohnerzahlen lediglich für den Zeitraum nach dem Zensusstichtag vom 15.05.2022 fortgeschrieben. Eine Revision der Daten vor dem Zensusstichtag hat noch nicht stattgefunden und würde voraussichtlich in die Zeit zwischen der Veröffentlichung der Planungsdaten sowie der vorläufigen Festsetzung fallen. Dies kann erneut zu Planungsunsicherheiten bei den Kommunen führen. Daher will die Landesregierung für den KFA 2026 letztmalig die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 zu verwenden.

Der Zensus 2022 führt zu finanziellen Verlusten bei allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden, die prozentual mehr Einwohner verloren haben als der Durchschnitt. Auch bei

---

<sup>5</sup> Prof. Dr. Lenk, Dr. Hesse, Dr. Starke, Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gutachtenteil horizontale Bedarfsfaktoren, S. 10, S. 2274 der Gesetzesbegründung)

<sup>6</sup> Gesetzesbegründung, Seite 77.

den kreisfreien Städten führt die Heranziehung des Zensus 2022 zu großen Umverteilungen. Negativ ist die Fortgeltung des Zensus 2011 für die Kommunen, die durch den Zensus 2022 finanziell profitieren.

## **2.5 Landeswohlfahrtsverband**

Es ist richtig, dass die Landesregierung die Zuweisung an den LWV weiter gewähren und jährlich mit Steigerungsraten von 5 Mio. Euro dynamisiert anpassen will. Es ist aber nicht wegweisend, dass diese Lösung nach nur zwei Jahren auf dem Prüfstand stehen soll.

Unabhängig von den Normen des HFAG ist es wichtig, dass das Land zu erheblichen Teilen die Kostenlast der dem LWV übertragenen Landesaufgaben mit originären Landesmitteln ausgleicht. Dieser Forderung ist das Land leider bislang nicht nachgekommen.

Die Vorabzuweisung ist ein kleines Zugeständnis an die finanzstärkeren Kommunen, weil sie grundsätzlich die LWV-Umlage in einem hohen Umfang finanzkraftbezogen finanzieren. Die ohne sehr schmale Minderung ihrer Umlagelast sollte nicht noch geringer ausfallen. Daher ist das Einfrieren der Vorabzuweisung abzulehnen.

## **2.6 Besondere Finanzausweisungen**

Die Fachebene des HMdF hatte vorgesehen, Besondere Finanzausweisungen in einer Höhe bis 20 Millionen Euro wegzufallen zu lassen mit dem Ziel, sie in die Schlüsselmasse überführen zu können. Der Widerstand aus den Fachressorts – Fachebene – war immens. Es ist jetzt vorgesehen, die entsprechenden Vorschläge im Zuge der Haushaltsaufstellung 2026 abzustimmen.

Im Einzelnen streichen will die Fachebene des HMdF:

- für Betreuungsangebote an Schulen (§ 37 HFAG) – rd. 6,6 Mio. Euro p.a.
- für Bibliotheken, Museen und Musikschulen (§ 42 HFAG) – 2,85 Mio. Euro p.a.
- für Kinder- und Jugenderholung (§ 38 HFAG) – 0,25 Mio. Euro p.a.
- für Behinderteneinrichtungen (§ 48 HFAG) – 5 Mio. Euro p.a.
- im Rahmen des Sports (§ 48 HFAG) – rd. 4,4 Mio. Euro p.a.

Es ist prinzipiell positiv, die große Zahl von Zweckzuweisungen zu reduzieren und die Mittel stattdessen ohne Zweckzuweisung – als Schlüsselzuweisungen – zu verteilen. Allerdings kann das Land solche Zweckzuweisungen auch in pauschale Zuweisungen je Einwohner anstatt in Schlüsselzuweisungen verwandeln. Die Fachebenen in den Ministerien wehren sich mit allen denkbaren Begründungen dagegen, Zweckzuweisungen in pauschale Zuweisungen umzuwandeln. Es ist spannend zu beobachten, ob sie letztlich über die Macht verfügen, selbst bei geringfügigen Beträgen bis 20 Mio. Euro/Jahr einen sinnvollen Entbürokratisierungsprozess aufzuhalten oder gar zu verhindern.

## **2.7 Ergänzungsansatz für Kinder**

Der Lenkungsausschuss unter Leitung von Finanzminister Prof. Dr. Lorz hatte das Thema „Kinderansatz im HFAG“ auf eine kommende Phase der Evaluierung vertagt.

Der Hessische Städtetag hatte in einem frühen Stadium der Diskussion um einen Kinderansatz im HFAG mit seiner sog. „Kindergewichtung“ bei den Modellrechnungen auf Basis der vorläufigen Festsetzung des KFA 2025 die sachgerechtesten Ergebnisse nachgewiesen. Vorteile hatten sowohl Mittelzentren als auch Sonderstatusstädte: Das war auch sachgerecht, weil sie auf Grundlage des KFA 2025 unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden einen überdurchschnittlichen Kinderanteil aufwiesen. Der Kinderanteil der Grundzentren war dagegen unterdurchschnittlich.

Bekanntlich haben sich sowohl das HMdF als auch die beiden anderen Kommunalen Spitzenverbände gegen den fachlich fundierten Vorschlag des Hessischen Städtetages ausgesprochen, einen Ergänzungsansatz für Kinder einzuführen, der die Einwohnergewichtung auch beim Kinderanteil aufnimmt. Bei dem Gegenvorschlag ohne Gewichtung hat eine bedeutende Anzahl von Mittelzentren und Sonderstatusstädten mit überdurchschnittlichem Kinderanteil nach den Berechnungen der Geschäftsstelle geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Dabei analysiert die schriftliche Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs der Gutachter aus Leipzig, dass in den letzten Jahren gerade die kleineren Gemeinden sowohl mit einem höheren Niveau als auch mit höheren Zuwächsen bei den Investitionsausgaben aufwarteten. Die Zuwächse an allgemeinen

Deckungsmitteln waren bei ihnen höher als bei den größeren Städten und Gemeinden.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund kann es nur sachgerecht sein, wenn Kommunen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Untergruppe lediglich bei einem überdurchschnittlichen Kinderanteil von einem entsprechenden Ergänzungsansatz profitieren. Die Kindergewichtung bildet das Verhältnis zwischen einem höheren Kinderanteil und höheren Schlüsselzuweisungen – mit kleinen Abstrichen – zutreffend ab.

Das HMdF hatte zwischenzeitlich eine Prüfbite zu einer alternativen Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für Kinder im Sinne eines sogenannten „Spitzenausgleichs“ aufgegriffen. Auch dieser Ausgestaltung konnte der Hessische Städtetag jedoch nicht ohne weiteres zustimmen, da nach wie vor eine nicht unerhebliche Anzahl von Kommunen mit überdurchschnittlichem Kinderanteil strukturell geringere Schlüsselzuweisungen erhalten würde.

Die Geschäftsstelle hat die isolierten Auswirkungen dieses Modells erneut auf Basis ihrer dritten Trendberechnung zum KFA 2026 vom 14.10.2025 untersucht und gelangt dabei zu den nachfolgenden Ergebnissen (**vgl. Abbildung 2**):

| Kreisfreie Städte    | Anteil Kinder U6<br>(Schnitt kfS: 5,86%) | Differenz zu SZW ohne ErgA |
|----------------------|------------------------------------------|----------------------------|
|                      |                                          | Spitzenausgleich, Faktor 1 |
| Darmstadt            | 5,32%                                    | -932.198                   |
| Frankfurt am Main    | 5,76%                                    | -1.109.118                 |
| Offenbach am Main    | 6,57%                                    | 2.246.606                  |
| Wiesbaden            | 5,99%                                    | -568.420                   |
| Hanau                | 6,61%                                    | 1.627.366                  |
| Kassel               | 5,64%                                    | -1.264.237                 |
| Kontrollrechnung     |                                          | 0                          |
| Umverteilungswirkung |                                          | 3.873.972                  |

| Kreisangehörige Städte und<br>Gemeinden, Gruppen nach<br>HFAG | Anteil Kinder U6<br>(Schnitt kaG: 5,45%) | Differenz zu SZW ohne ErgA |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------|
|                                                               |                                          | Spitzenausgleich, Faktor 1 |
| Grundzentren                                                  | 5,37%                                    | -4.566                     |
| Mittelzentren                                                 | 5,54%                                    | 163.926                    |
| Sonderstatusstädte                                            | 5,40%                                    | -159.360                   |
| Kontrollrechnung                                              |                                          | 0                          |
| Umverteilungswirkung                                          |                                          | 5.864.909                  |

**Abbildung 2.** Quelle der Daten: HMdF. Zeichnen der Tabelle und eigene Berechnungen: Hessischer Städtetag. Stand: 14.10.2025

<sup>7</sup> Prof. Dr. Lenk, Dr. Hesse, Dr. Starke, Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gutachtenteil horizontale Bedarfsfaktoren, S. 10, S. 2274 der Gesetzesbegründung.

Die Auswertung zeigt insbesondere bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die geringe Umverteilungswirkung des Ausgestaltungsvorschlages. Nach der Auskreisung Hanaus sind die Mittelzentren die einzige Untergruppe, die einen überdurchschnittlichen Kinderanteil aufweisen. Die Gesamtheit der Mittelzentren erhält jedoch lediglich in Höhe von rund 160.000 Euro höhere Schlüsselzuweisungen. Obwohl die Sonderstatusstädte einen höheren Kinderanteil als die Grundzentren haben, sinken ihre Zuweisungen im Vergleich deutlich stärker.

Als Beispiel für eine fehlerhafte Umverteilung muss die Landeshauptstadt Wiesbaden dienen, deren Kinderanteil nach dem jetzt von der Landesregierung favorisierten Modell mit etwa 5,99 Prozent über dem relevanten Durchschnitt der kreisfreien Städte liegt, die aber in Höhe von über 500.000 Euro Schlüsselzuweisungen verlieren wird. Entsprechende Fälle treten auch bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf. Trotzdem haben die Regierungsfraktionen diesen Vorschlag nun durch ihren angekündigten Änderungsantrag wieder in das Gesetzgebungsverfahren zum HFAG eingebracht.

Die Geschäftsstelle weist darauf hin, dass sie die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren zum 31.12.2024 auf Basis des Zensus 2011 selbst prognostiziert hat, da das Statistische Landesamt Hessen bis dato keine entsprechende Statistik zur Bevölkerung der Gemeinden nach Altersgruppen veröffentlicht hat.

## 2.8 Übergangsregelungen

Der Hessische Städtetag nimmt zur Kenntnis, welche Maßgaben die Landesregierung zu den Übergangsvorschriften vorsieht. Zur besseren Übersicht führen wir berücksichtigte und nicht berücksichtigte Änderungen bei den Übergangsregelungen gemeinsam auf.

| Vorhaben Landesregierung                                                                                                                                                                                                                                                                      | Bewertung Hessischer Städtetag                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Die Landesregierung schlägt vor mit den Übergangsvorschriften des HFAG wie folgt zu verfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• § 63: Beibehaltung, aber weiterhin übergangsweise auszusetzen</li><li>• § 64 Abs. 1: Beibehaltung</li><li>• § 64 Abs. 2: Beibehaltung</li></ul> | <p>Der Hessische Städtetag positioniert sich wie folgt zu den jeweiligen Übergangsregelungen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• § 63: Der Vorschlag der Landesregierung ist aus Sicht des Hessischen Städtetags unbedenklich.</li><li>• § 64 Abs. 1: Der Hessische Städtetag widerspricht der Fortgeltung der Übergangsregelung.</li></ul> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• § 64 Abs. 4: Beibehaltung, aber weiterhin übergangsweise auszusetzen</li> <li>• § 67 Abs. 1: Beibehaltung</li> <li>• § 67 Abs. 2: Beibehaltung</li> <li>• § 67 Abs. 3: Aufhebung</li> <li>• § 68: Beibehaltung</li> <li>• § 70: Aufhebung</li> </ul> <p>Neue Übergangsregelung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiäre Berücksichtigung der Zugehörigkeit zum ländlichen Raum nach dem LEP: Kommunen mit ländlicher Siedlungsstruktur, denen weder der Ergänzungsansatz Ländlicher Raum noch der Ergänzungsansatz gemäß § 64 Abs. 1 HFAG zukommt, sollen drei Prozent ihrer Einwohnerzahl zusätzlich erhalten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• § 64 Abs. 2: Der Beibehaltung stimmt der Hessische Städtetag zu, allerdings soll der Gesetzgeber die Regelung dauerhaft in die Bestimmungen des § 20 HFAG übernehmen.</li> <li>• § 64 Abs. 4: Der Vorschlag der Landesregierung ist aus Sicht des Hessischen Städtetags unbedenklich.</li> <li>• § 67 Abs. 1: Der Hessische Städtetag fordert die Abschaffung der Übergangsregelung.</li> <li>• § 67 Abs. 2: Der Hessische Städtetag spricht sich für die Fortgeltung als Regelvorschrift aus.</li> <li>• § 68: Keine Bedenken des Hessischen Städtetags.</li> <li>• § 70: Keine Bedenken des Hessischen Städtetags.</li> </ul> <p>Neue Übergangsregelung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Hessische Städtetag akzeptiert die neue Übergangsregelung, da auch Mitgliedstädte von ihr profitieren.</li> </ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **3. Horizontale Veränderungen – nicht berücksichtigt**

#### **3.1 Metropolenzuschlag**

Es ist richtig, den Metropolenzuschlag nicht abzuändern. Er ist wie bisher vertikal abzusichern, um keine Mehrbelastung für die weiteren künftig fünf kreisfreien Städte zu begründen.

Der Metropolenzuschlag bedeutet, dass das HFAG jede Einwohnerin und jeden Einwohner der Stadt Frankfurt im horizontalen Finanzausgleich gegenüber der Einwohnerschaft in den übrigen kreisfreien Städten um 10 Prozent höher gewichtet, um den für eine Metropole typischen Bedarf abzudecken. Der Metropolenzuschlag ist entsprechend schon im geltenden Recht abgebildet.

Die Gutachter haben den Metropolenzuschlag in Höhe von 10 Prozent bestätigt.

### **3.2 Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren**

Es ist fachlich richtig, dass die Landesregierung auf Betreiben der beiden gemeindlichen Verbände den Vorschlag der Gutachter zur so genannten Mitversorgungsfunktion der Mittelzentren fallen gelassen hat.

Die Gutachter hatten vorgeschlagen die Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren gestaffelt nach dem jeweiligen Mitversorgungsgrad bei der Einwohnergewichtung zu berücksichtigen:

Mittelzentren ohne Mitversorgungsfunktion sollten demnach eine Einwohnergewichtung von 120 Prozent erhalten. Bei einer Mitversorgungsfunktion von 0,1 bis 200 Prozent der eigenen Einwohnerzahl soll eine Einwohnergewichtung von 130 Prozent erfolgen. Mittelzentren, die über 200 Prozent der eigenen Einwohnerzahl mitversorgen, erhalten eine Einwohnergewichtung von 140 Prozent. Die neue Einwohnergewichtung hätte sich an der im Landesentwicklungsplan zugeordneten Mitversorgungsfunktion der Grundzentren orientiert und die Einwohnerzahlen der Mittelzentren zu den von ihnen mitversorgten Grundzentren in ein Verhältnis gesetzt. Die ermittelten Mitversorgungswerte wollte die Fachebene für mehrere Jahre festschreiben.

Die neue Zuordnung hätte massive finanzielle Belastungen für all die Städte zur Folge, die das HFAG mit 120 gewichtet wird. Im aktuellen KFA 2016 leitet sich die Einwohnergewichtung aus der vertikalen Bedarfsermittlung her. Die Landesregierung hätte klären müssen, ob es die aus dem horizontalen KFA entnommenen Gutachter-Ergebnisse für die EW-G übernehmen will und welche Bedeutung die EW-G aus dem vertikalen KFA im Rahmen des Gemeindefinanzberichts haben sollen.

### **3.4 Sonderstatusstädte und Kragenkreis**

Ebenfalls ist es fachlich richtig, dass die Landesregierung die Entscheidung über Veränderungen bei den Regelungen in Bezug auf die Sonderstatusstädte und ihre Kragenkreise vertagt hat. Anders als von den beiden anderen Spitzenverbänden gefordert, ist eine Evaluation frühestens in fünf, nicht schon in zwei Jahren geboten.

Die Gutachter hatten massive Veränderungen zu Lasten der Sonderstatusstädte entwickelt:

- Abbildung des Verhältnisses zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen außerhalb des KFA: Abschaffung der Gruppe der Sonderstatusstädte im HFAG
- Wegfall der Sonderregelungen, also des einheitlichen Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte bei den Umlagegrundlagen, der Einwohnergewichtung von 158 Prozent sowie der reduzierten Einwohnerberücksichtigung bei den Landkreisen
- Einführung einer EW-Gewichtung für Oberzentren – Folge: Die Mittelzentren Bad Homburg und Rüsselsheim hätten die entsprechende Einwohnergewichtung für Mittelzentren von 120 (keine Mitversorgung) und 130 (durchschnittliche Mitversorgung) Prozent erhalten.
- Einführung von Erstattungsbeträgen: Die Kragenkreise leisten für die von den Sonderstatusstädten übernommenen kreislichen Aufgaben Erstattungsbeträge.

Auf Initiative der sieben, künftig noch sechs Sonderstatusstädte hat die Landesregierung die weitere Evaluation der Gruppe Sonderstatusstädte vertagt. Die Sonderstatusstädte bleiben damit als eigene Gruppe mit einer Einwohnergewichtung von 158 Prozent sowie der Ermäßigung der Kreisumlagegrundlagen auf 56,5 Prozent im HFAG erhalten.

Eine zunächst vorgesehene Erstattung der Sonderleistungen durch den jeweiligen Kragenkreis würde die Sonderstatusstädte wie Dienstleister der Landkreise behandeln und zu Verhandlungen über die Angemessenheit von Leistungen führen. Dies ist aus Sicht des Hessischen Städtetages nicht tragfähig. Entsprechend hat das Präsidium des Hessischen Städtetages bereits am 14.11.2024 den nachfolgenden Beschluss gefasst:

#### Das Präsidium des Hessischen Städtetages

1. erwartet, dass entsprechend des Koalitionsvertrages zu den Sonderstatusstädten die gegenwärtige Rechtslage der Sonderstatusstädte im HFAG bestehen bleibt.
2. erwartet, dass der Gesetzgeber die gesetzlich fundamentierte Rolle der Sonderstatusstädte (besondere Aufgabenübernahme nach § 4a Abs. 2 HGO) auch zukünftig wie bisher im HFAG berücksichtigt. Eine Reduktion ihrer Einwohnergewichtung auf 143 Punkte für die Oberzentren Gießen, Marburg, Fulda und Wetzlar ist nicht zu akzeptieren. Völlig indiskutabel ist es, Rüsselsheim am Main mit nur noch 130 Punkten, Bad Homburg v.d.H. mit nur noch 120 Punkten zu gewichten.
3. hält ein Erstattungsmodell, bei dem die Sonderstatusstädte wie Dienstleister für ihre Landkreise behandelt werden und eine Art Beweislast für eine finanzadäquate Bewertung der von ihnen erbrachten Sonderleistungen erfüllen müssen, für nicht tragfähig.
4. geht wie mehrfach beschlossen weiter davon aus, dass die Hebesätze der vier Sonderstatusstädte Gießen, Marburg, Fulda und Rüsselsheim am Main ab 01.01.2026

dieselbe Höhe haben wie im gesamten jeweiligen Landkreis, die Ermäßigung für Wetzlar und Bad Homburg v.d.H. fortbesteht.

### **3.5 Interkommunale Gewerbegebiete**

Der Hessische Städtetag bewertet es positiv, dass die Landesregierung die Regelungen über Interkommunale Gewerbegebiete im Kommunalen Finanzausgleich beibehalten will.

Die Landesregierung wollte die Vorschriften zum Finanzausgleich bei interkommunalen Gewerbegebieten streichen, hat aber nach Widerspruch der Kommunalen Spitzenverbände davon abgesehen.

### **3.6 Ausgleichsquote und Solidaritätsumlage**

Der Hessische Städtetag

- billigt die weitere Geltung der bisherigen Ausgleichsquoten
- widerspricht nicht den Vorschlägen der Landesregierung zur weiteren Geltung der Solidaritätsumlage.

Im Rahmen der Evaluierung hatte die Landesregierung vorgeschlagen, die derzeitigen Ausgleichsquoten (§§ 17, 23 HFAG) und Tarife der Solidaritätsumlage (§ 22, 28 HFAG) unverändert fortzuführen.

#### Schlüsselzuweisung A:

Vorwegausgleich für besonders finanzschwache Kommunen. Im HFAG definierte Differenz wird zu 65 Prozent ausgeglichen.

#### Schlüsselzuweisung B:

Ausgleich des Unterschiedsbetrags zwischen Ausgleichsmesszahl und um Schlüsselzuweisung A erhöhte Steuerkraftmesszahl i.H.v. 65 Prozent.

#### Solidaritätsumlage:

Die Solidaritätsumlage wird auf abundante Steuerkraft erhoben. Beibehaltung der derzeitigen Tarifstufen für die Solidaritätsumlage i.H.v. 15 Prozent bzw. 25 Prozent.

Abschöpfung der Abundanz durch zweistufigen Tarif: Kommunen mit geringfügiger Abundanz werden im Vergleich zu stark abundanten Kommunen weniger belastet.

Der Hessische Städtetag hat keine Veränderung der geltenden Ausgleichsquoten gefordert und sieht keinen realistischen Weg, die Solidaritätsumlage abzuschaffen, nachdem der Staatsgerichtshof entschieden hat, sie sei verfassungsgemäß.

### **3.7 Schwimmbäder im KFA**

Der Hessische Städtetag kann den Vorschlag der Landesregierung akzeptieren, der letztlich keine Änderung im HFAG vorsieht.

Stattdessen soll eine pauschale Mitberücksichtigung der Belastungen aus den Betriebskosten für Schwimmbäder über den Ergänzungsansatz ländlicher Raum erfolgen. Zudem ist die Finanzierung kostendeckender Entgelte je Schwimmstunde und Schüler über die Schulumlage vorgesehen.

Grundsätzlich kann sich der Hessische Städtetag Zuschüsse für Schwimmbäder vorstellen, sofern das Volumen so hoch ist, dass sich der bürokratische Aufwand für ein entsprechendes Programm lohnt. Die Einschätzung, dass der Ergänzungsansatz für ländlichen Raum die Leistungen für ein Schwimmbad abdeckt, wird nicht für jeden Einzelfall zu belegen sein. Im Hinblick auf den Vorschlag, dass die Schulträger kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären, müssten Proberechnungen belegen, ob die Schwimmbadbetreiber tatsächlich profitieren. Sie profitieren nicht, wenn für die jeweilige Stadt die Summe aus Schulumlage plus bürokratischem Aufwand gegenüber dem Landkreis gleich oder höher liegt als die kostendeckenden Pauschalbeträge. Zudem berücksichtigt der Vorschlag nicht die Situation der kreisfreien Städte.

### **3.8 Interkommunale Zusammenarbeit**

Der Hessische Städtetag stimmt der Einschätzung der Landesregierung zu, dass das Land die Interkommunale Zusammenarbeit ausreichend fördert und es daher keiner Förderung aus dem KFA bedarf.

### **3.9 Straßenausbaubeiträge**

Der Hessische Städtetag ist damit einverstanden, auch zukünftig den Straßenausbau nicht mit Mitteln des KFA finanziell zu unterstützen.

Das Land will keine Förderung von Straßenausbaubeiträgen im HFAG verankern. Es verweist auf bestehende Fördermöglichkeiten, die seines Erachtens genügen, weil das Land die Straßenbeiträge nicht abschaffen wird.

Schafft der Gesetzgeber die Straßenbeiträge nicht ab, kann der Hessische Städtetag mit dem Verweis auf bestehende Fördermöglichkeiten leben.

### **3.10 Sozialindex**

Der Hessische Städtetag hätte sich eine präzisere Gestaltung des Sozialindex entsprechend einem von der Überörtlichen Prüfung initiierten Gutachternvorschlag vorstellen können. Die ablehnende Haltung der Landesregierung nimmt er zur Kenntnis.

Im Hinblick auf die Einführung eines Sozialindex sieht die Landesregierung die Beibehaltung des bisherigen Ergänzungsansatzes für die kreisfreien Städte sowie die Landkreise vor. Dieser orientiert sich maßgeblich an der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und habe sich bewährt.

Der Hessische Städtetag hält daran fest, dass es im KFA einen Ergänzungsansatz geben muss, der sozial bedingte finanzielle Lasten der Kommunen abfedert. Den unmittelbar an Sozialausgaben orientierten Sozialindex der Überörtlichen Prüfung (ÜPKK) sieht er als richtige Weiterentwicklung des geltenden, sich an den Bedarfsgemeinschaften orientierenden Sozialansatzes. Er empfiehlt, den Sozialindex der ÜPKK in das nach der Evaluierung angepasste HFAG zu übernehmen.

Vorteil des Sozialindex nach ÜPKK: Er knüpft daran an, dass die Kreisfreien Städte eine höhere Finanzlast für soziale Aufgaben tragen als die Landkreise und bildet dies in seiner Indexfindung einheitlich ab.



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
An den Vorsitzenden des  
Haushaltsausschusses

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27

e-mail-Zentrale: [info@hlt.de](mailto:info@hlt.de)  
e-mail-direkt: [hoffmann@hlt.de](mailto:hoffmann@hlt.de)  
[www.HLT.de](http://www.HLT.de)

Datum: 28.10.2025

Az. : Hof/970.085

Per E-Mail an:

[j.decker@ltg.hessen.de](mailto:j.decker@ltg.hessen.de)  
[m.becker@ltg.hessen.de](mailto:m.becker@ltg.hessen.de)

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften – Drucks. 21/2751 –**

**- Stellungnahme des Hessischen Landkreistages**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften - Drucks. 21/2751 - und zur eröffneten Möglichkeit der Stellungnahme von der der Hessische Landkreistag gerne Gebrauch macht.

Der Hessische Landkreistag hat sich seit 2019 in umfangreichen Sitzungen in das Evaluierungsverfahren aktiv eingebracht. Den Prozess haben wir begleitend in unseren Gremien vorbereitet. Auf dieser Basis nehmen wir im **beigefügten Gutachten** differenziert Stellung zu den Inhalten des Verfahrens.

Im Ergebnis hat das Präsidium des Hessischen Landkreistages folgenden Beschluss gefasst:

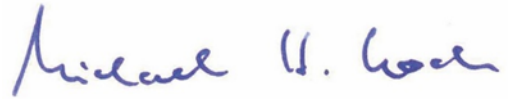
*„Das Präsidium des Hessischen Landkreistages stimmt der Stellungnahme zu einem evaluierten Hessischen Finanzausgleichsgesetz für das Ausgleichsjahr 2026 in der vorliegenden Fassung zu. Im Ergebnis lehnt das Präsidium des Hessischen Landkreistages das Gesetzesvorhaben auf Basis des Evaluierungsverfahrens des HFAG ab, da grundsätzliche Verbandsziele nicht erreicht werden. Zu einzelnen Detailregelungen besteht Zustimmung auf Basis der vorliegenden Stellungnahme.“*

Zu dem am 28.10.2025 übersandten Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und SPD nehmen wir gerne in der mündlichen Anhörung Stellung.

An der mündlichen Anhörung nehmen der Unterzeichner und Herr Referatsleiter Christoph Hoffmann teil.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, reading "Michael H. Koch". The signature is written in a cursive style with a large initial 'M'.

Dr. Michael Koch  
Geschäftsführer



Hessischer  
Landkreistag

**Stellungnahme  
des Hessischen Landkreistages  
zur Evaluierung des  
Hessischen Finanzausgleichs-  
gesetzes zum Ausgleichsjahr 2026**

---

## **Stellungnahme des Hessischen Landkreistags zur Evaluierung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes zum Ausgleichsjahr 2026**

**Hessischer Landkreistag**  
Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>                                     | <b>5</b>  |
| <b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>KURZÜBERSICHT .....</b>                                             | <b>9</b>  |
| <b>1    AUSGANGSITUATION .....</b>                                     | <b>11</b> |
| <b>2    FINANZSITUATION DER HESSISCHEN LANDKREISE .....</b>            | <b>13</b> |
| 2.1    WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG .....                               | 13        |
| 2.2    JAHRESERGEBNISSE UND HAUSHALTSPLANUNG .....                     | 14        |
| 2.3    ENTWICKLUNG DER HEBESÄTZE .....                                 | 18        |
| 2.4    BEWERTUNG .....                                                 | 18        |
| <b>3    EVALUIERUNGSVERFAHREN .....</b>                                | <b>20</b> |
| 3.1    GRUNDSÄTZLICHE ZIELE UND POSITIONEN .....                       | 20        |
| 3.2    ABLAUF UND ORGANISATION .....                                   | 22        |
| <b>4    GRUNDLAGEN .....</b>                                           | <b>24</b> |
| 4.1    REFERENZZEITRÄUME .....                                         | 24        |
| 4.2    GEBIETS- UND STATUSÄNDERUNGEN .....                             | 24        |
| 4.3    VERWALTUNGSVERFAHREN .....                                      | 25        |
| 4.4    EVALUATIONSZYKLUS .....                                         | 25        |
| <b>5    VERTIKALE BEDARFSERMITTLUNG .....</b>                          | <b>26</b> |
| 5.1    GRUNDSÄTZLICHES .....                                           | 26        |
| 5.2    SYSTEMFRAGE .....                                               | 30        |
| 5.3    REFORMBEDARF .....                                              | 31        |
| 5.3.1 <i>Korridorverfahren</i> .....                                   | 31        |
| 5.3.2 <i>Historische Ist-Daten</i> .....                               | 33        |
| 5.3.3 <i>Qualität der Datengrundlage</i> .....                         | 36        |
| 5.3.4 <i>Asymmetrische Behandlung von Einnahmen und Ausgaben</i> ..... | 37        |
| 5.3.5 <i>Aktuelle Empirie</i> .....                                    | 37        |
| 5.3.6 <i>Vertikale Sonderbedarfe</i> .....                             | 39        |
| 5.3.7 <i>Pflichtigkeitskatalog</i> .....                               | 41        |
| 5.3.8 <i>Nicht berücksichtigte Defizite</i> .....                      | 41        |
| <b>6    HORIZONTALE BEDARFSERMITTLUNG .....</b>                        | <b>43</b> |
| 6.1    BESTIMMUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN .....                        | 43        |
| 6.2    NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE .....                                    | 43        |
| 6.3    SONDERSTATUSSTÄDTE UND KRAGENKREISE .....                       | 48        |

|            |                                                             |            |
|------------|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6.4</b> | <b>EINWOHNERGEWICHTUNG .....</b>                            | <b>52</b>  |
| 6.4.1      | <i>Hauptansatzstaffel .....</i>                             | 52         |
| 6.4.2      | <i>Ergänzungsansatz „Ländlicher Raum“ .....</i>             | 53         |
| 6.4.3      | <i>Ergänzungsansatz „Demografie“ .....</i>                  | 56         |
| 6.4.4      | <i>Ergänzungsansatz „Kleine Gemeinden“ .....</i>            | 58         |
| 6.4.5      | <i>Ergänzungsansatz „Soziallasten“ .....</i>                | 58         |
| 6.4.6      | <i>Ergänzungsansatz „Kinder“ .....</i>                      | 59         |
| 6.4.7      | <i>Ergänzungsansätze „Zentralörtliche Funktionen“ .....</i> | 62         |
| 6.4.8      | <i>Mitversorgungsfunktion Mittelzentren .....</i>           | 63         |
| <b>6.5</b> | <b>INTERKOMMUNALE GEWERBEGEBIETE .....</b>                  | <b>64</b>  |
| <b>6.6</b> | <b>METROPOLENZUSCHLAG .....</b>                             | <b>65</b>  |
| <b>7</b>   | <b>BESONDERE FINANZZUWEISUNGEN .....</b>                    | <b>67</b>  |
| <b>8</b>   | <b>INVESTITIONSZUWEISUNGEN .....</b>                        | <b>70</b>  |
| <b>9</b>   | <b>ZUWEISUNGEN AN DEN LWV .....</b>                         | <b>71</b>  |
| <b>10</b>  | <b>UMLAGEN .....</b>                                        | <b>74</b>  |
| 12.1       | GEWERBESTEUERUMLAGE .....                                   | 74         |
| 12.2       | HEIMATUMLAGE .....                                          | 75         |
| 12.3       | SOLIDARITÄTSUMLAGE .....                                    | 76         |
| 12.4       | KREIS- UND SCHULUMLAGE .....                                | 77         |
| 12.5       | KRANKENHAUSUMLAGE .....                                     | 79         |
| 12.6       | VERBANDSUMLAGE LWV .....                                    | 80         |
| 12.7       | VERBANDSUMLAGE REGIONALVERBAND FRANKFURT RHEINMAIN .....    | 82         |
| 12.8       | ZINSDIENSTUMLAGE .....                                      | 82         |
| <b>11</b>  | <b>LANDESAUSGLEICHSSTOCK .....</b>                          | <b>83</b>  |
| <b>12</b>  | <b>GEMEINDEFINANZBERICHT .....</b>                          | <b>85</b>  |
| <b>13</b>  | <b>WEITERE PRÜFUNGEN .....</b>                              | <b>86</b>  |
| 13.1       | KOMMUNALE SCHWIMMSPORTSTÄTTEN .....                         | 86         |
| 13.2       | INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT .....                         | 88         |
| 13.3       | STRAßENAUSBAUBEITRÄGE .....                                 | 89         |
| 13.4       | AUSWEISUNG VON WOHNBAUFLÄCHEN .....                         | 90         |
| 13.5       | BERÜCKSICHTIGUNG VON KINDERTAGESSTÄTTEN .....               | 92         |
| <b>14</b>  | <b>AUSKREISUNG DER STADT HANAU .....</b>                    | <b>95</b>  |
| <b>15</b>  | <b>ASYL- UND MIGRATIONSBEDINGE KOSTEN .....</b>             | <b>100</b> |
| <b>16</b>  | <b>ZUSAMMENFASSUNG .....</b>                                | <b>105</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|           |                                                                     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|
| AG        | Arbeitsgruppe                                                       |
| a. D.     | außer Dienst                                                        |
| BTHG      | Bundesteilhabegesetz                                                |
| bzw.      | beziehungsweise                                                     |
| d. h.     | das heißt                                                           |
| Dr.       | Doktor                                                              |
| FAG-Masse | Finanzausgleichsmasse                                               |
| ff.       | fortfolgende                                                        |
| ggf.      | gegebenenfalls                                                      |
| HE        | Hessen                                                              |
| HFAG      | Hessisches Finanzausgleichsgesetz                                   |
| Hj.       | Halbjahr                                                            |
| HKJGB     | Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch                        |
| HLT       | Hessischer Landkreistag                                             |
| HMdF      | Hessisches Ministerium der Finanzen                                 |
| HMdI      | Hessisches Ministerium des Innern für Sicherheit und Heimatschutz   |
| HRH       | Hessischer Rechnungshof                                             |
| HMSI      | Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales |
| HSGB      | Hessischer Städte- und Gemeindebund                                 |
| HSL       | Hessisches Statistisches Landesamt                                  |
| HV        | Hessische Verfassung                                                |
| inkl.     | inklusive                                                           |
| KFA       | Kommunaler Finanzausgleich                                          |
| KSpV      | Kommunale Spitzenverbände                                           |
| LAST      | Landesausgleichsstock                                               |
| LWV       | Landeswohlfahrtsverband                                             |
| Mio.      | Millionen                                                           |
| MKK       | Main-Kinzig-Kreis                                                   |

---

|       |                                 |
|-------|---------------------------------|
| ÖPNV  | Öffentlicher Personennahverkehr |
| Prof. | Professor                       |
| SGB   | Sozialgesetzbuch                |
| StGH  | Hessischer Staatsgerichtshof    |
| u. a. | unter anderem                   |
| v. H. | von Hundert                     |
| z. B. | zum Beispiel                    |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ABBILDUNG 1:ZUSCHUSSBEDARF PB 05 - SOZIALE LEISTUNGEN (NACH ILV) INKL. LWV-UMLAGE .....                                                                 | 16  |
| ABBILDUNG 2: ZUSCHUSSBEDARF PB 06 - KINDER-, JUGEND- UND FAMILIENHILFE (NACH ILV).....                                                                  | 17  |
| ABBILDUNG 3: GREMIEN EVALUIERUNGSVERFAHREN .....                                                                                                        | 22  |
| ABBILDUNG 4: REFERENZZEITRÄUME BEI DER STEUERKRAFTERMITTLUNG, BEISPIELHAFT FÜR DAS<br>AUSGLEICHSJAHR 2023.....                                          | 24  |
| ABBILDUNG 5: SYSTEM DES KFA .....                                                                                                                       | 27  |
| ABBILDUNG 6: RECHENSCHRITTE DER VERTIKALEN BEDARFSERMITTLUNG.....                                                                                       | 28  |
| ABBILDUNG 7: ERGEBNIS DER VERTIKALEN BEDARFSBERECHNUNG - ABSOLUTE DARSTELLUNG DER EINZELNEN<br>RECHENSCHRITTE .....                                     | 29  |
| ABBILDUNG 8: TOP TEN - GEWINN UND VERLIERER KFA TRIFFT GRUNDSTEUERREFORM .....                                                                          | 46  |
| ABBILDUNG 9: NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE FÜR DIE AUSGLEICHSJAHRE 2026 UND 2027 .....                                                                         | 47  |
| ABBILDUNG 10: SIEDLUNGSINDEX .....                                                                                                                      | 53  |
| ABBILDUNG 11: STREUDIAGRAMM - ZERSIEDLUNG VERSUS ZUSCHUSSBEDARFE.....                                                                                   | 54  |
| ABBILDUNG 12: STREUDIAGRAMM - ZERSIEDLUNG VERSUS ZUSCHUSSBEDARFE BRANDSCHUTZ.....                                                                       | 55  |
| ABBILDUNG 13: STREUDIAGRAMM - EINWOHNERENTWICKLUNG VERSUS ZUSCHUSSBEDARFE .....                                                                         | 56  |
| ABBILDUNG 14: STREUDIAGRAMM – JUGENDQUOTEN VERSUS ZUSCHUSSBEDARFE .....                                                                                 | 59  |
| ABBILDUNG 15: VERTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE .....                                                                                                | 71  |
| ABBILDUNG 16: FINANZIERUNG DES LWV.....                                                                                                                 | 71  |
| ABBILDUNG 17: PRODUKT 016: SONSTIGE LEISTUNGEN DES HMDIS AN DIE KOMMUNEN .....                                                                          | 84  |
| ABBILDUNG 18: PRODUKT 017: ZUWEISUNGEN AUS DEM LANDESAUSGLEICHSSOCK.....                                                                                | 84  |
| ABBILDUNG 19: ÜBERSICHT DER FÖRDERMITTEL AUS DEM LANDESHAUSHALT IM BEREICH DER<br>KINDERBETREUUNG.....                                                  | 92  |
| ABBILDUNG 20: ÜBERSICHT DER FINANZIERUNG DER FÖRDERUNG FÜR DIE BETRIEBSKOSTEN IN<br>TAGESEINRICHTUNGEN UND IN DER KINDERTAGESPFLEGE .....               | 93  |
| ABBILDUNG 21: ÜBERSICHT DER FINANZIERUNG DER FÖRDERUNG ZUR UMSETZUNG DES KITA-QUALITÄTS-<br>UND TEILHABEVERBESSERTUNGSGESETZES (GUTE-KITA-GESETZ) ..... | 93  |
| ABBILDUNG 22: ÜBERSICHT DER FINANZIERUNG DER FÖRDERUNG DER FACHKRÄFTEOFFENSIVE<br>KINDERTAGESBETREUUNG .....                                            | 93  |
| ABBILDUNG 23: ÜBERSICHT DER FINANZIERUNG DER FÖRDERUNG ZUR FREISTELLUNG VOM<br>KINDERGARTENBEITRAG .....                                                | 94  |
| ABBILDUNG 24: VERÄNDERUNG DER FINANZSTRÖME – PERSPEKTIVE MAIN-KINZIG-KREIS .....                                                                        | 95  |
| ABBILDUNG 25: NETTOEFFEKTE DER ÜBERFÜHRUNG – MODELLIERUNG AUS DER SITZUNG DER AG VOM<br>04.04.2025 .....                                                | 96  |
| ABBILDUNG 26: MEHRBELASTUNGEN ASYL UND MIGRATION IM JAHR 2023 - KUMULIERTES ERGEBNIS ALLER<br>RECHTSBEREICHE - ABSOLUT.....                             | 100 |

---

ABBILDUNG 27: MEHRBELASTUNGEN ASYL UND MIGRATION IM JAHR 2023 – ZUSAMMENSTELLUNG

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| RECHTSKREISE - ABSOLUT ..... | 101 |
|------------------------------|-----|

## Kurzübersicht

Die in der Stellungnahme umfassend dargestellten Inhalte werden nachfolgend in einer Übersicht zusammengefasst. Diese Zusammenfassung ist untergliedert in Inhalte, die im HFAG zum 01.01.2026 zur Anwendung kommen, Inhalte, die zur bisherigen Rechtslage beibehalten werden und Inhalte, die in der Evaluierung diskutiert wurden, jedoch durch das HMdF nicht im Gesetzentwurf berücksichtigt werden sollen.

| Lfd. Nr. | Inhalt                                                                              | Bewertung                                                                                    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | <b>Bewertung der in die Umsetzung gekommenen Regelungen zum Ausgleichsjahr 2026</b> |                                                                                              |
| 1.1      | Festbeträge der Finanzausgleichsmasse                                               | Zustimmung als systematische Übergangslösung. Ablehnung in Bezug auf die unzureichende Höhe. |
| 1.2      | Nivellierungshebesätze                                                              | Zustimmung zu den gutachterlichen Empfehlungen.                                              |
| 1.3      | Ergänzungsansatz ländlicher Raum                                                    | Zustimmung.                                                                                  |
| 1.3      | Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum                                           | Zustimmung.                                                                                  |
| 1.4      | Maßnahmen zur Abfederung der Effekte aus der Grundsteuerreform                      | Zustimmung mit dem Hinweis auf die dauerhaften Auswirkungen.                                 |
| 1.5      | Auskreisung Hanau                                                                   | Überwiegende Zustimmung mit Forderung nach Übergangszuweisung zugunsten MKK.                 |
| <b>2</b> | <b>Bewertung der beibehaltenen Regelungen zum Ausgleichsjahr 2026</b>               |                                                                                              |
| 2.1      | Referenzzeiträume                                                                   | Offenheit für Änderung.                                                                      |
| 2.2      | Gebiets- und Statusänderungen                                                       | Keine Anregungen.                                                                            |
| 2.3      | Verwaltungsverfahren                                                                | Keine Anregungen.                                                                            |
| 2.4      | Evaluationszyklus                                                                   | Notwendigkeit der unmittelbar weiteren Evaluation.                                           |
| 2.5      | Bestimmung Teilschlüsselmassen                                                      | Zustimmung mit Hinweis auf Überprüfung.                                                      |
| 2.6      | Regelungen zu den Kragenkreisen und den Sonderstatusstädten                         | Ablehnung.                                                                                   |
| 2.7      | Hauptansatzstaffel                                                                  | Keine Anregungen.                                                                            |
| 2.8      | Ergänzungsansatz Bevölkerungsrückgang                                               | Zustimmung.                                                                                  |
| 2.9      | Ergänzungsansatz „Kleinere Gemeinden“                                               | Zustimmung.                                                                                  |
| 2.10     | Ergänzungsansatz Soziallasten                                                       | Zustimmung.                                                                                  |

|          |                                                                                                  |                                               |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 2.11     | Ergänzungsansatz „Zentralörtliche Funktion“                                                      | Zustimmung.                                   |
| 2.12     | Interkommunale Gewerbegebiete                                                                    | Zustimmung.                                   |
| 2.13     | Metropolenzuschlag                                                                               | Ablehnung.                                    |
| 2.14     | Besondere Finanzzuweisungen                                                                      | Forderung nach Auflösung der Vorwegentnahmen. |
| 2.15     | Investitionszuweisungen                                                                          |                                               |
| 2.16     | Zuweisungen an den LWV                                                                           |                                               |
| 2.17     | Gewerbesteuerumlage                                                                              | Keine Anregungen.                             |
| 2.18     | Heimatumlage                                                                                     | Änderungen angeregt.                          |
| 2.19     | Solidaritätsumlage                                                                               | Keine Anregungen.                             |
| 2.20     | Kreis- und Schulumlage                                                                           | Keine Anregungen.                             |
| 2.21     | Krankenhausumlage                                                                                | Kritik zum Finanzierungssystem.               |
| 2.22     | Verbandsumlage LWV                                                                               | Grundsätzliche Kritik.                        |
| 2.23     | Verbandsumlage RV FrankfurtRheinMain                                                             | Keine Anregungen.                             |
| 2.24     | Zinsdienstumlage                                                                                 | Keine Anregungen.                             |
| <b>3</b> | <b>Bewertung der <u>nicht</u> in die Umsetzung gekommenen Regelungen zum Ausgleichsjahr 2026</b> |                                               |
| 3.1      | Ergänzungsansatz Kinder                                                                          | Offenheit für Einführung.                     |
| 3.2      | Mitversorgungsfunktion von Mittelzentren                                                         | Offenheit für Einführung.                     |
| 3.3      | Schwimmsportstätten                                                                              | Zustimmung                                    |
| 3.4      | Interkommunale Zusammenarbeit                                                                    | Zustimmung                                    |
| 3.5      | Straßenausbaubeiträge                                                                            | Zustimmung                                    |
| 3.6      | Ausweisung von Wohnbauflächen                                                                    | Zustimmung                                    |
| 3.7      | Berücksichtigung von Kindertagesstätten                                                          | Zustimmung                                    |

## **1 Ausgangssituation**

Seit dem „Alsfeld-Urteil“ des StGH vom 21. Mai 2013 ist geklärt, dass die hessischen Kommunen einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung haben. Diese muss neben der Erfüllung aller Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ermöglichen. Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, den kommunalen Finanzbedarf realitätsgerecht zu ermitteln; bloße Verbundquoten ohne Bedarfsanalyse genügen nicht. Auf dieser Grundlage musste der KFA ab 2016 neu geregelt werden.

Mit Urteil vom 16. Januar 2019 bestätigte der StGH im Kern die Neuregelung aus dem Jahr 2016. Zulässig sind das Korridorverfahren zur Angemessenheitsprüfung, die Verwendung nivellierter Hebesätze, Abundanzumlagen sowie der Metropolenzuschlag für die Stadt Frankfurt am Main, auch wenn dieser nicht auf einer datengestützten Mehrbedarfsermittlung beruht. Zugleich stellte das Gericht klar, dass das Finanzausgleichssystem stets nur solange verfassungsgemäß ist, wie es noch „vertretbar“ erscheint. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, die finanzielle Situation der Kommunen fortlaufend zu beobachten und regelmäßig aufgabengerecht nachzusteuern.

Mit Urteil vom 12. Oktober 2022 billigte der StGH schließlich auch die Einführung der Heimatumlage im Rahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“. Horizontale Umlagen, die an das Gewerbesteueraufkommen anknüpfen, sind nicht ausgeschlossen, sofern sie verhältnismäßig ausgestaltet sind, die kommunale Selbstverwaltung nicht im Kern verletzen und das Recht auf angemessene Finanzausstattung sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und Systemgerechtigkeit gewahrt bleiben. Das Bestimmtheitsgebot verlangt dabei nur eine hinreichende gesetzliche Festlegung von Tatbestand, Schuldnerkreis und Maßstab, nicht aber eine detaillierte Regelung der Mittelverwendung.

Insgesamt ergibt sich aus der Rechtsprechung seit 2013, dass der StGH die wesentlichen Elemente des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes von 2016 – Bedarfsanalyse, Korridormodell, Hebesätze, Umlagen und Metropolenzuschlag – verfassungsrechtlich akzeptiert, zugleich aber eine dauerhafte Pflicht des Gesetzgebers betont,

die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls nachzubessern.

Zum Ausgleichsjahr 2026 soll ein Evaluiertes Hessisches Finanzausgleichsgesetz in Kraft treten. Seit dem Jahr 2019 finden Beratungen zur Anpassung der unterschiedlichen Regelungen des HFAG statt.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme ist die Arbeit in der AG KFA beim HMdF abgeschlossen. Ein Referentenentwurf eines HFAG liegt noch nicht vor. Die in der Stellungnahme dargestellten Inhalte sind das Ergebnis der Mitarbeit des HLT in der AG KFA beim HMdF, der Arbeit der verbandsinternen AG und der entsprechenden Beratungen in den Verbandsgremien.

In der Stellungnahme sind zunächst die Grundpositionen und eine zusammenfassende Übersicht zu Detailfragen vorangestellt. Im Weiteren werden die wesentlichen Inhalte des Finanzausgleichs im Detail dargestellt.

## **2                    Finanzsituation der Hessischen Landkreise**

Die Finanzsituation der hessischen Landkreise stellt sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme als höchst problematisch dar. Die vorliegende Datenbasis lässt auf eine strukturelle Unterfinanzierung schließen. Nachfolgend wird zunächst die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die aktuelle jahresbezogene Ergebnisdarstellung und die Entwicklung der Hebesätze dargestellt.

### **2.1                Wirtschaftliche Entwicklung**

In der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung wird für das Jahr 2025 von einer Stagnation ausgegangen, d. h. von einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 0,0 v. H. In der Herbstprojektion 2024 wurde für das Jahr 2025 noch eine Steigerung des BIP von 1,1 v. H. angenommen. Begründet wird die Absenkung des BIP mit den mittlerweile hinzugekommenen internationalen Handelskonflikten sowie der Zollpolitik der USA, welche die deutsche Wirtschaft zusätzlich zu den bereits bestehenden konjunkturellen und strukturellen Schwierigkeiten belasten. Im Jahr 2026 wird ein preisbereinigter Zuwachs der Wirtschaftsleistung von 1,0 v. H. erwartet. Diesbezüglich werden u. a. Impulse aus dem Sondervermögen Infrastruktur angenommen. In der Mai-Steuerschätzung 2025 wird für die Jahre 2025 bis 2029 von Steuermindereinnahmen von rd. 81,2 Mrd. Euro insgesamt im Vergleich zur Oktober-Steuerschätzung 2024 ausgegangen, welche überwiegend aus Steuerrechtsänderungen resultieren, die seit der letzten Steuerschätzung im Oktober 2024 in Kraft getreten sind. Alle genannten Jahre sind gemäß der Mai-Steuerschätzung 2025 von negativen Abweichungen betroffen, von -2,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 bis zu -20,8 Mrd. Euro im Jahr 2029. Dabei sind die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer besonders stark betroffen. Die Steuerrechtsänderungen zur Abfederung der kalten Progression lassen einen Rückgang bei der Lohnsteuer erwarten. Das weiterhin schwierige konjunkturelle Umfeld verursacht eine entsprechende Anpassung bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer. Durch die Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2025 ist davon auszugehen, dass sich im Vergleich zur Oktober-Steuerschätzung 2024 auch die Steuereinnahmen der hessischen Kommunen insgesamt deutlich ungünstiger entwickeln. Diesbezüglich sind zum einen insbesondere rückläufige Einnahmen aus der Lohnsteuer zu erwarten, die sich in entsprechend niedrigeren Gemeindeanteilen an der Einkommen-

steuer auswirken, beginnend mit -131 Mio. Euro im Jahr 2025 bis zu -333 Mio. Euro im Jahr 2029. Zum anderen wird eine ähnliche Entwicklung bei der Gewerbesteuer (netto) prognostiziert. D. h. nach Abzug der Gewerbesteuer- und Heimatumlage werden diesbezüglich geringere Steuereinnahmen von -238 Mio. Euro im Jahr 2025 geschätzt und -331 Mio. Euro im Jahr 2029. Die Erwartungen hinsichtlich der Minderung der Steuereinnahmen insgesamt im Vergleich zur Oktober-Steuerschätzung 2024 reichen von -337 Mio. Euro im Jahr 2025 bis zu -620 Mio. Euro im Jahr 2029.

**Es ist festzustellen, dass die aktuelle wirtschaftliche Situation und die damit verbundenen steuerlichen Entwicklungspotentiale keinen Spielraum für Aufgabenzuwächse oder Kompensationen für Aufwandssteigerungen im Bereich der Bestandsaufgaben zulassen.**

## **2.2            Jahresergebnisse und Haushaltsplanung**

Nachfolgend wird die Haushaltssituation 2024/25 der hessischen Landkreise auf der Basis der Ergebnisse für das Jahr 2024 und der Planungen für das Jahr 2025 ausführlich dargestellt.<sup>1</sup>

Die dramatischen Einbrüche des Jahresergebnisses der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie des Ergebnis- und Finanzhaushaltes lassen eine schwerwiegende Krise der Landkreise hinsichtlich der Kreishaushalte erkennen. Diesbezüglich liegen multiple Aufwandssteigerungen zugrunde, welche bereits im Vorjahr erkennbar waren. Insbesondere die enormen Steigerungen im sozialen Bereich sind in diesem Zusammenhang zu nennen, z. B. in den Produktbereichen 05 und 06. Zudem wird eine deutliche Belastung der Kreishaushalte aufgrund der Aufnahme und Unterbringung durch Flüchtlinge durch eine entsprechende Erhebung der Geschäftsstelle für das Jahr 2023 belegt.<sup>2</sup>

Die Steigerung der Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselmasse für die Landkreise im Kommunalen Finanzausgleich auch im Jahr 2025 sowie sinkende Inflations-

---

<sup>1</sup> Die Daten sind der Haushaltsumfrage für die Jahre 2024 / 2025 des Hessischen Landkreistages entnommen.

<sup>2</sup> Vgl. Punkt 15

raten im Jahr 2024 und im ersten Quartal 2025 wirken sich wiederum entlastend auf die Kreishaushalte aus.

Die kreisbezogenen Einzelergebnisse der Rechnungsergebnisse 2024 und der Haushaltsplanungen 2025 stellen sich folgendermaßen dar:

Das ordentliche Jahresergebnis der hessischen Landkreise gemäß der Ergebnisrechnung 2024 ergab insgesamt einen Fehlbedarf von -379,9 Mio. Euro. Im Jahr 2023 war bei dem kumulierten Jahresergebnis noch ein Überschuss von 42,7 Mio. Euro zu verzeichnen. Diesbezüglich ist im Vergleich zum Vorjahr mithin ein exorbitanter Rückgang von 422,6 Mio. Euro festzustellen. Lediglich ein Landkreis weist einen Überschuss von 6,4 Mio. Euro aus und alle anderen 20 Landkreise einen Fehlbetrag von insgesamt 386,3 Mio. Euro. Das Ergebnis unterscheidet sich deutlich vom Vorjahr. In der Ergebnisrechnung 2023 verzeichneten 11 Landkreise einen Überschuss von 86,2 Mio. Euro und 10 einen Fehlbetrag von -43,5 Mio. Euro.

Die hessischen Landkreise planen im Haushaltsjahr mit einem landesweiten Defizit von -359,5 Mio. Euro. Somit gehen die Landkreise insgesamt lediglich von einer geringfügigen Ergebnisverbesserung von 20,4 Mio. Euro im Vergleich zum Jahr 2024 aus. Drei Mitgliedskreise erwarten im Jahr 2025 ein positives Ergebnis im Ergebnishaushalt von 15,2 Mio. Euro und 18 Landkreise ein negatives Ergebnis von -374,7 Mio. Euro.

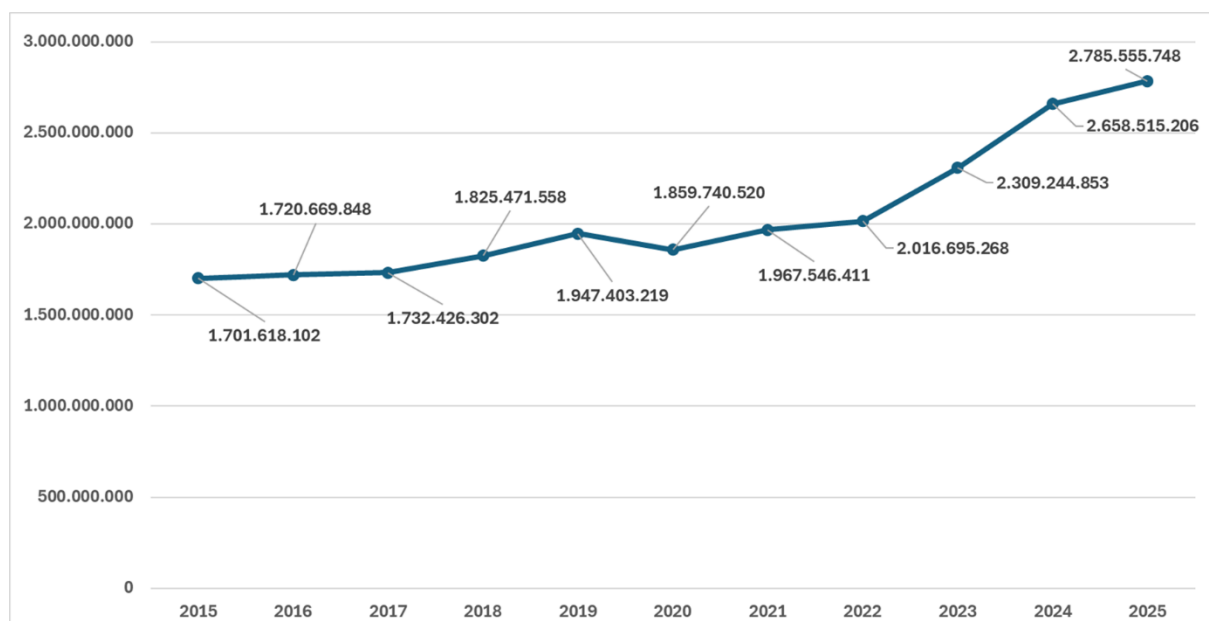
Im Vergleich zum Vorjahr ist im Bereich des kumulierten Finanzrechnungsergebnisses für alle hessischen Landkreise insgesamt ein erheblicher Rückgang von 28,5 Mio. Euro im Jahr 2023 auf -410,9 Mio. Euro im Jahr 2024 festzustellen. Die Planung für das Jahr 2025 setzt die beschriebene Entwicklung des Jahres 2024 fort und es wird mit einem Fehlbetrag von -451,6 Mio. Euro für die Gesamtheit aller hessischen Landkreise im Gesamtfinanzhaushalt ausgegangen. Ein einziger Landkreis erwartet, einen positiven Finanzhaushalt nach § 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der ordentlichen Tilgung von Krediten und an das Sondervermögen Hessenkasse (ohne Umschuldung, ohne Kassenkredite) sowie zuzüglich der Tilgungszuschüsse Dritter aus Einzahlungen aus Investitionszuweisungen/-zuschüssen

Per 31.12.2024 wiesen neun Landkreise Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten mit einer Summe von 159,8 Mio. Euro aus. Diesbezüglich ist eine deutliche Veränderung im Vergleich zum Vorjahr festzustellen. Per 31.12.2023 betrug dieser Posten lediglich 12,7 Mio. Euro und betraf einen Landkreis. Der Gesamthöchstbetrag aller in den Haushaltssatzungen festgesetzten Liquiditätskredite wurde für das Haushaltsjahr 2024 mit 777 Mio. Euro beziffert und für das Haushaltsjahr 2025 mit 1.242 Mio. Euro. Für die beiden genannten Jahre 2024 und 2025 verzichteten lediglich zwei Landkreise auf eine entsprechende Festsetzung.

**Abbildung 1: Zuschussbedarf PB 05 - Soziale Leistungen (nach ILV) inkl. LWV-Umlage**



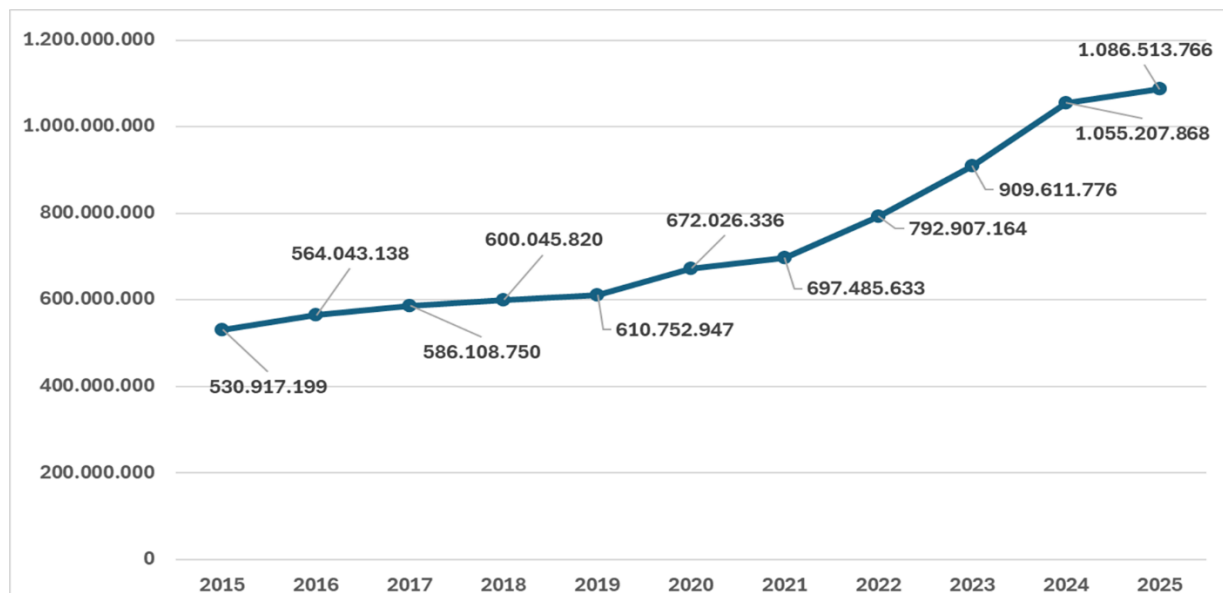
Die Entwicklung im Bereich der sozialen Transferleistungen setzt sich unvermindert fort. Entsprechend dem Trend der Vorjahre steigerte sich der Zuschussbedarf des Produktbereichs 05, der die sozialen Leistungen inkl. der LWV-Umlage und interner Leistungsverrechnungen beinhaltet. Diesbezüglich ist eine deutliche Erhöhung von 15,1 v. H. zu verzeichnen, von 2.309,2 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 2.658,5 Mio. Euro im Jahr 2024. Die Planungen für das Jahr 2025 sehen eine Steigerung auf 2.785,6 Mio. Euro

und der Tilgungszuschüsse Dritter aus Einzahlungen aus Abgängen von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens (sofern diese jeweils in der ordentlichen Tilgung enthalten sind) ergibt das Ergebnis der Finanzrechnung bzw. des Finanzhaushaltes.

bzw. 4,8 v. H. vor. Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II erhöhte sich wiederum deutlich von 350,2 im Jahr 2023 auf 408,3 Mio. Euro im Jahr 2024, d. h. um 16,6 v. H. Im Jahr 2025 wird bei dieser Position eine weitere Steigerung auf 433,4 Mio. Euro erwartet.

In dem Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe setzte sich ebenfalls der Vorjahrestrend fort und der Produktbereich erhöhte sich von 909,6 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 1.055,2 Mio. Euro im Jahr 2024. Für das Jahr 2025 wurde ein weiterer Anstieg auf 1.086,5 Mio. Euro geplant.

**Abbildung 2: Zuschussbedarf PB 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (nach ILV)**



Die Erhöhung des Anteils des Zuschussbedarfs für die Produktbereiche 05 und 06 an den allgemeinen Deckungsmitteln von 76,6 v. H. im Jahr 2023 auf 84,0 v. H. im Jahr 2024 steht in Zusammenhang mit der Entwicklung der vorgenannten Posten.

Bei 14 Landkreisen liegt eine Krankenhausträgerschaft vor. Der Zuschussbedarf aus einer Krankenhausträgerschaft steigerte sich deutlich von 117,8 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 159,1 Mio. Euro im Jahr 2024, bzw. um 35,1 v. H.. Für das Jahr 2025 ist eine weitere Steigerung auf 173,5 Mio. Euro vorgesehen.

Der Zuschussbedarf für den ÖPNV betrug im Jahr 2024 127,5 Mio. Euro, nach 121,8 Mio. Euro im Jahr 2023. Die Erhöhung beträgt 4,7 v. H. Die Planungen für das Jahr 2025 sehen bei diesem Posten eine weitere deutliche Steigerung auf 140,6 Mio. Euro vor.

**Die dargestellten Aufwandssteigerungen werden nicht durch den Anstieg der Zuwendungen aus dem HFAG kompensiert. Folglich müssen die Landkreise eigene Kompensationen durch Konsolidierungsmaßnahmen und die zunehmende monetäre Beteiligung der jeweils kreisangehörigen Kommunen im Finanzverbund herbeiführen.**

### **2.3 Entwicklung der Hebesätze**

Im Jahr 2024 war im landesweiten Durchschnitt ein Kreisumlagehebesatz von 34,21 v. H. zu verzeichnen sowie ein Schulumlagehebesatz von 18,59 v. H. Demzufolge betrug der Gesamthebesatz 52,8 v. H. Im Vergleich zum Jahr 2023 steigerte sich der durchschnittliche landesweite hessische Kreisumlagehebesatz um 1,75 Prozentpunkte. Eine weitere Steigerung desselben um 1,48 Prozentpunkte ist für das Jahr 2025 auf 35,69 v. H. vorgesehen. Für die stets kostendeckend zu erhebende Schulumlage ist im Jahr 2025 ebenfalls eine Erhöhung vorgesehen, welche gemäß der Planungen 0,92 Prozentpunkte beträgt. Für den Gesamthebesatz ergibt sich für das Jahr 2025 im Vergleich zum Jahr 2024 somit eine Erhöhung um 2,4 Prozentpunkte auf 55,2 v. H. Im Einzelfall muss von einer Steigerung von bis zu 5 Prozentpunkten im Vorjahresvergleich ausgegangen werden.

### **2.4 Bewertung**

Die Finanzsituation der hessischen Landkreise hat sich innerhalb der vergangenen zwei Jahre dergestalt verschlechtert, dass aktuell hessenweit eine dauerhafte Aufgabenwahrnehmung nur unter Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten sichergestellt werden kann. Einzelne Aufwandspositionen steigen exponentiell und können weder durch die Steuerbeteiligung der Kreisumlage noch durch die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich kompensiert werden. Innerhalb der vergangenen zwei Jahre wurden bei den Landkreisen insgesamt liquide Rücklagen von über einer halben

Milliarde zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit verausgabt. Diese Entwicklung ist hochgradig anzumahnen, da sie finanzwissenschaftlich unverantwortbar und generationenungerecht ist.

**Die aktuelle Finanzsituation stellt für den HLT bereits den empirischen Nachweis dar, dass das „bedarfsorientierte“ System des hessischen KFA dysfunktional ist. Die offenkundigen Disparitäten zwischen Ausgabenverantwortung und Aufgabenfinanzierung schließen auf erheblichen fiskalischen Reformbedarf.**

### 3                    **Evaluierungsverfahren**

Nachfolgend werden die grundsätzlichen Positionen und Ziele des HLT dargestellt, die innerhalb des Evaluierungsverfahrens als Leitplanken Basis der Verhandlungen waren. Zudem wird die organisatorische Vorgehensweise beschrieben und bewertet.

#### 3.1                **Grundsätzliche Ziele und Positionen**

Die Regelungen innerhalb des HFAG sind teilweise komplex und können bei Veränderungen wechselseitige fiskalische Veränderungen bei den Körperschaften auslösen. Zudem führen Veränderungen im Bereich der horizontalen Finanzverteilung innerhalb des HFAG dazu, dass es bei unverändertem Finanzrahmen zwangsläufig Körperschaften mit Zugewinnen gibt, denen Körperschaften mit Verlusten gegenüberstehen. Der HLT hat daher folgende grundsätzlichen und übergeordneten Ziele für das Evaluierungsverfahren definiert, die als inhaltliche Leitplanken in den Verhandlungen dienen:

#### **Deutlicher Anstieg der Finanzausgleichsmasse**

Die Finanzierung der hessischen Landkreise ist abhängig von den Zuweisungen des Bundes und des Landes. Die Landkreise verfügen über keine wesentlichen eigenen Ertragsarten. Über die Kreisumlage partizipieren die Landkreise an den dem kommunalen Finanzverbund zustehenden Steuereinnahmen. Der Logik folgend wird deutlich darauf hingewiesen, dass bei sinkenden Landeszuweisungen eine stärkere Belastung des Finanzverbundes die Folge ist. **Im Angesicht der beschriebenen Finanzsituation und der Abhängigkeit der Landkreise von den Zuweisungen aus dem KFA, ist ein deutlicher Anstieg der Finanzausgleichsmasse ein elementares Ziel des HLT innerhalb des Evaluierungsverfahrens.**

Wie bereits seitens des StGH im Rahmen seines „Alsfeld-Urteils“ festgestellt, ist den Landkreisen durch das Land Hessen eine aufgabenadäquate und somit vollumfänglich kostendeckende Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, die zudem Raum zur Gestaltung von Aufgaben im Zuge der verfassungsrechtlich garantierten Kommunalen Selbstverwaltung lässt.

## **Stärkung der Schlüsselzuweisungen**

Der HLT positioniert sich klar für die Stärkung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zulasten der besonderen Finanzausweisungen oder weiterer „Vorwegentnahmen“ aus der Gesamtschlüsselmasse. Die Landkreise sollen so mehr individuelle Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Zudem sind Finanzierungsstrukturen so zu gestalten, dass sie den tatsächlichen Governance-Strukturen entsprechen und keine versteckten Finanzierungsbestandteile beinhalten, die sich der tatsächlichen Einflussnahme der Verantwortlichen entziehen.

## **Vereinfachung im Verfahren**

Die Berechnung der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen setzt vertiefte Kenntnisse in der vertikalen und horizontalen Berechnung der kommunalen Finanzausweisungen voraus. Es ist nicht davon auszugehen, dass die ehrenamtlich Verantwortlichen Mandatsträger in Körperschaften über ein solches Expertenwissen vollumfänglich verfügen können. In Anbetracht der Abhängigkeit der Landkreise von den Zuweisungen aus dem KFA, sollte jedoch ein breites Verständnis für die bestehenden Finanzierungsmechanismen bestehen. **Der HLT bewertet daher das Beibehalten und das Einführen von Regelungen im System des KFA auch unter dem Gesichtspunkt der Komplexität.**

## **Reform der Regelungen im Verhältnis der Sonderstatusstädte zu den Kragenkreisen**

Bereits in vergangenen Evaluierungsverfahren wurde der notwendige Reformbedarf der Regelungen im Verhältnis der Sonderstatusstädte zu den Kragenkreisen identifiziert. Das bestehende bilaterale Aufgabenverhältnis kann nicht systemgerecht durch die aktuellen Bestandsregelungen abgebildet werden. **Aus Sicht des HLT besteht die dringende Erwartungshaltung, dass mit der Evaluierung nunmehr eine neue Basis des Finanzverhältnisses der Sonderstatusstädte zu den Kragenkreisen geschaffen wird.**

### 3.2 Ablauf und Organisation

Das HFAG war im Zuge des Urteils des StGH des Landes Hessen vom 21. Mai 2013 umfänglich reformiert worden. Das Ergebnis der Reform war eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen zum 01. Januar 2016. Eine wesentliche Neuerung war die Einbeziehung einer Bedarfsermittlung in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs.

Bereits während der Reformphase (2013 - 2015) war seitens des Landes eine Evaluierung des neuen HFAG mit den KSpV vereinbart worden.

Nachdem zunächst der Beginn der Evaluierung aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Herausforderungen verschoben werden musste, wurde sie im Jahr 2022 wiederaufgenommen. Im Rahmen der Evaluierung sollten alle wesentlichen Themen, die für den KFA relevant sind, näher betrachtet werden. Ausgewählte Sachverhalte sollten auch im Rahmen einer gutachterlichen Tätigkeit untersucht werden. Die Evaluierung erfolgt unter Einbeziehung verschiedener Gremien, die gemäß ihrer jeweiligen Zusammensetzung mit unterschiedlichen Aufgaben betraut sind.

**Abbildung 3: Gremien Evaluierungsverfahren**



Neben der Arbeitsgruppe KFA beim HMdF und dem Lenkungsausschuss, die sich bereits in der zurückliegenden KFA-Reform (2013 - 2015) bewährt hatten, wurde für die Evaluation ein zusätzlich unabhängiges Expertengremium ins Leben gerufen. Diesem Gremium gehören folgende Personen an:

- Prof. Manfred Eibelshäuser - Präsident des Hessischen Rechnungshofs a.D.
- Wolfram Dette - Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar a.D.
- Bertram Hilgen - Oberbürgermeister der Stadt Kassel a.D.
- Brigitte Kram - Bürgermeisterin der Gemeinde Ebersburg a.D.
- Karin Schnick - Erste Stadträtin der Stadt Hattersheim a.D.

Seit dem Jahr 2019 werden die Detailregelungen innerhalb des HFAG umfangreich evaluiert. Für den HLT war dabei die Mitarbeit in der AG KFA zentrales Instrument, die in dieser Stellungnahme gebündelten Positionen und Detailfragen zu kommunizieren. Die AG KFA beim HMdF führte insgesamt 28 Sitzungen durch. Die unter Leitung des HMdF tagende AG setzte sich aus den Vertretern der KSpV, des HMdF, des HMdI, des HSL, des HRH und weiterer Fachressorts der Landesregierung zusammen. **Der HLT begrüßt ausdrücklich die stets konstruktive und fachbezogene Zusammenarbeit und bedankt sich für die Gestaltung dieses Beteiligungsformats.**

Verbandsintern wurde ebenfalls eine AG unter Federführung der Geschäftsstelle und unter Beteiligung der Landkreise Bergstraße, Fulda, Hochtaunus, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Schwalm-Eder und Vogelsberg gegründet. In der verbandsinternen AG wurde die einzelnen Positionierungen praxisnah vorbereitet.

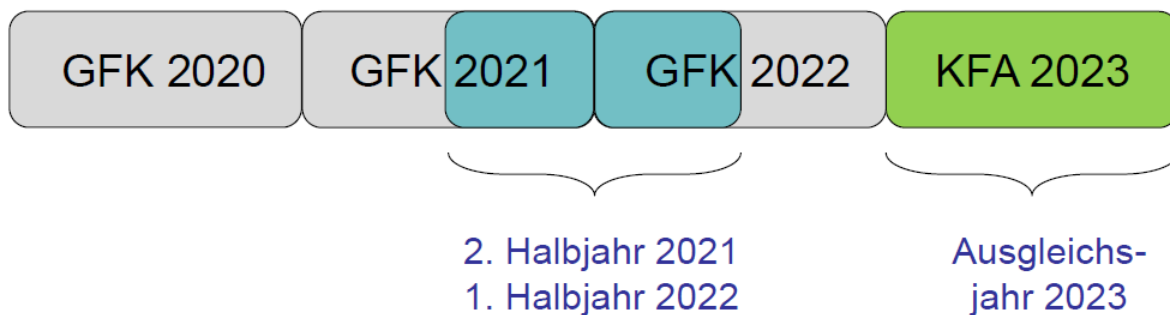
## 4 Grundlagen

Zunächst werden nachfolgend die grundlegenden Regelungen innerhalb des HFAG bewertet.

### 4.1 Referenzzeiträume

Bei der horizontalen Verteilung innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes werden aktuell folgende Referenzzeiträume bei der Ermittlung der Steuerkraft angenommen:

**Abbildung 4: Referenzzeiträume bei der Steuerkftermittlung, beispielhaft für das Ausgleichsjahr 2023**



In der AG KFA wurde inhaltlich darüber diskutiert, inwieweit eine Veränderung des Referenzzeitraumes zugunsten einer höheren Planungssicherheit zielführend ist. Bei einem Abstellen auf frühere statistische Werte könnten die KFA-Planungsdaten bereits im Sommer vor dem jeweiligen Ausgleichsjahr zur Verfügung stehen. Dies würde den Landkreisen und den Städten und Gemeinden bessere zeitliche Planungsgrundlagen verschaffen. **Der HLT signalisiert grundsätzliche Offenheit für eine diesbezügliche Veränderung.**

### 4.2 Gebiets- und Statusänderungen

Die AG KFA hat sich mit der Fragestellung der Notwendigkeit von Systemanpassungen bei Gebiets- und Statusänderungen beschäftigt. Dabei konnte festgestellt werden, dass bei gruppengleichen Änderungen, z. B. beim Zusammenschluss von zwei Körperschaften, keine umfänglichen Systemanpassungen notwendig werden, da es keine Auswirkungen auf die Höhe der Teilschlüsselmassen gibt. Die neu entstehende Gemeinde erhält ggf. einen höheren Hauptansatz, soweit ein Wechsel in eine höhere Un-

tergruppe realisiert werden kann. Bei der Ermittlung der Steuerkraft werden die Daten der ursprünglichen Gemeinden so lange summiert, bis eigene Daten der neu zusammengeschlossenen Körperschaft vorliegen.

Bezüglich der notwendigen Systemänderungen zur Auskreisung der Stadt Hanau wird auf Punkt 14 in dieser Stellungnahme verwiesen.

#### **4.3           Verwaltungsverfahren**

Das HMdF hat im Rahmen einer AG Sitzung aktiv nach Verbesserungsvorschlägen zum bestehenden Verwaltungsverfahren gefragt. Die Geschäftsstelle hat bei den Landkreisen entsprechende Vorschläge abgefragt. Anregungen wurden diesbezüglich nicht eingereicht. Änderungsbedarf bei der Abwicklung des Verwaltungsverfahrens wird daher nicht gemeldet.

#### **4.4           Evaluationszyklus**

Bisher gibt es keine Regelung innerhalb des HFAG für eine regelmäßige Evaluierung. In der AG KFA bestand Einvernehmen darüber, dass ein fünfjähriger Evaluierungszeitraum sachgerecht erscheint. In Bedarfsfällen muss gegebenenfalls kurzfristiger reagiert werden. Ein solcher Bedarfsfall könnte die Einführung der doppelten Statistik sein.

Für die Einführung eines regelhaften Evaluationszyklus zeigt sich der HLT grundsätzlich offen. Dies kann jedoch nicht für den Abschluss des aktuellen Verfahrens gelten. Aufgrund der sich zuspitzenden Krise der Kommunalfinanzierung (vgl. Kapitel 2) hatte man sich gemeinsam zwischen KSpV und Land zum Ende des Jahres 2024 darauf geeinigt, nur die für das Ausgleichsjahr 2026 dringendsten und unumgänglichen Regelungen in einem geänderten HFAG aufzunehmen. Darüberhinausgehende Reformbemühungen wurden eingestellt. **Der HLT fordert daher, dass beginnend mit dem Jahr 2026 eine weitere inhaltliche Auseinandersetzung mit wesentlich reformbedürftigen Inhalten des HFAG stattfindet.** Dies bezieht sich insbesondere auf die Regelungen zum Sonderstatus, die Überprüfung der Teilschlüsselmassen, die Stärkung

der allgemeinen Schlüsselzuweisungen und grundsätzlichen Anpassungen bei der vertikalen Bedarfsermittlung.

## **5 Vertikale Bedarfsermittlung**

Die vertikale Bedarfsermittlung stellt für den HLT einen wesentlichen funktionalen Baustein innerhalb der KFA-Systematik dar. Nachfolgend stellt der HLT seine grundsätzlichen Positionen zur vertikalen Dotierung dar.

### **5.1 Grundsätzliches**

Der Staatsgerichtshof hat folgende drei wesentlichen Aussagen zur Finanzausstattung festgelegt:

- Aufgabenbezogene, bedarfsgerechte Finanzausstattung.
- Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung (unabhängig von der Finanzkraft des Landes).
- Anspruch auf weitergehende Finanzausstattung (abhängig von der Finanzkraft des Landes).

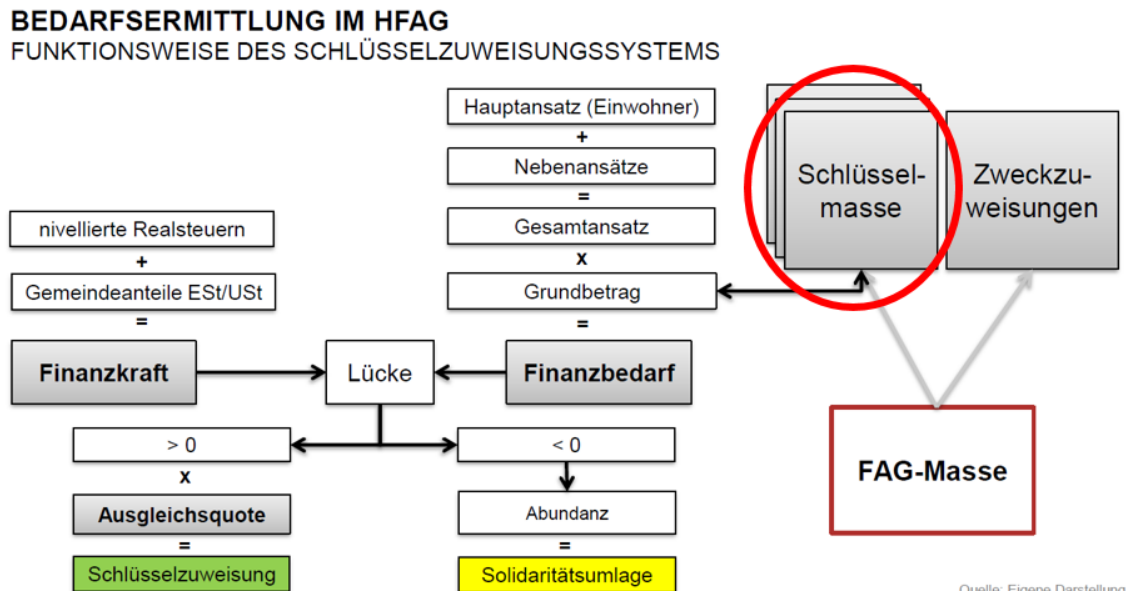
Zudem hat der Staatsgerichtshof folgende Aussagen zur Bedarfsermittlung getroffen:

- Differenzierung nach den drei kommunalen Gruppen
- Finanzbedarf nicht nach objektiven Kriterien feststellbar
- Erhebliche Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume
- Nicht alle Ausgaben sind ausgleichsrelevant
- Zulässigkeit einer Angemessenheitsprüfung
- Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich

Die Gesamtdotierung des Finanzausgleiches ist entscheidend für die individuelle Ermittlung der Schlüsselzuweisungen je Körperschaft. Je mehr Masse insgesamt zur Verfügung steht, desto höhere Beträge können über die horizontale Verteilung zugewiesen werden. Die Finanzausgleichsmasse teilt sich in die Schlüsselzuweisungen und die Zweckzuweisungen auf. Unter den Zweckzuweisungen versteht man insbesondere die Besonderen Finanzausweisungen, die Investitionszuweisungen und die Zuweisungen an den LWV im Hessischen Finanzausgleichsgesetz. Man spricht in die-

sem Zusammenhang auch von den Vorwegentnahmen, da nur der verbleibende Teil der Schlüsselmasse in die finanzkraftabhängige horizontale Verteilung geht.

**Abbildung 5: System des KFA<sup>4</sup>**



Diese Gesamtentwicklung der Finanzausgleichsmasse beruht auf unterschiedlichen KFA-Systemen. Bis zum Jahr 2015 wurde das Steuerverbundmodell angewendet. Die Finanzausgleichsmasse bestimmte sich dabei an einem festen prozentualen Wert<sup>5</sup> des obligatorischen Steuerverbundes des Landes. Dies stellte eine insgesamt einfache Ableitung der vertikalen Dotierung dar. Aufgrund des umfangreichen Evaluierungsverfahrens, als Folge des Alsfeld-Urteils, wurde beginnend mit dem Jahr 2016 ein Bedarfsmodell eingeführt. Dieses Bedarfsmodell berücksichtigt aus Sicht des Landesgesetzgebers die vom StGH festgelegten Mindestanforderungen an den KFA.

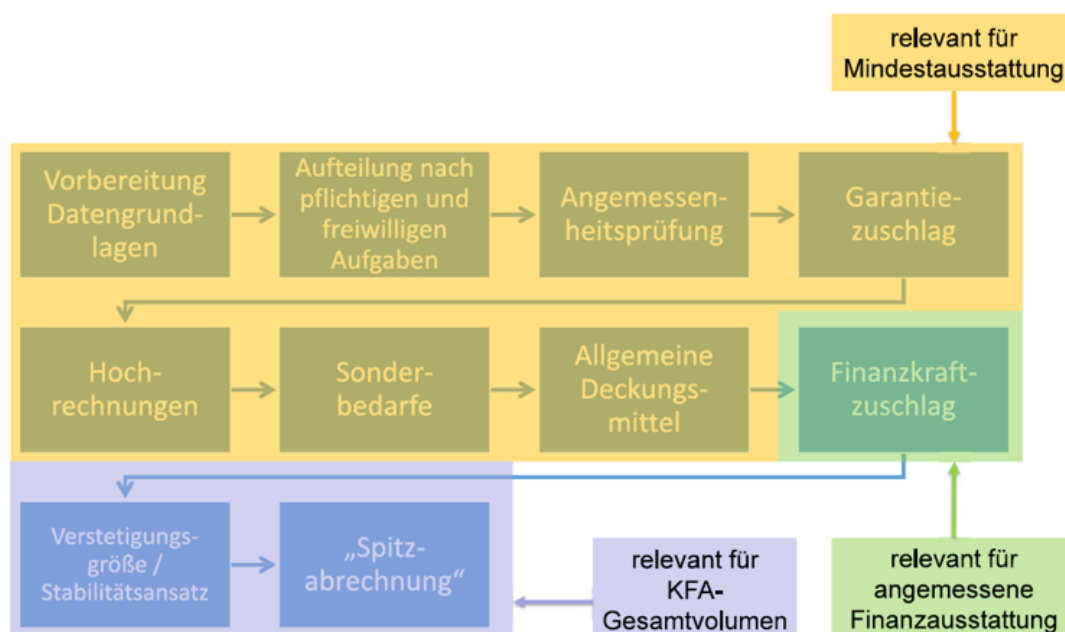
In den Jahren 2021 - 2024 wurde von der Anwendung des Bedarfsmodells abgesehen, da man aufgrund der multiplen Krisensituationen einen Einbruch der obligatorischen Steuereinnahmen auf Landesseite befürchtete und somit auch eine deutliche Verminderung der vertikalen Dotierung des Finanzausgleichs verhindert werden sollte.

<sup>4</sup> Schema der Gutachter Lenk/Hesse/Starke

<sup>5</sup> 23 v. H.

Mit der Einführung eines Bedarfsmodells wurde der hessische Finanzausgleich grundlegend neu geordnet. Die Bedarfsbemessung erfolgt in diesem System auf der Basis von historischen Ist-Daten, die durch die entsprechenden Jahresrechnungsstatistiken ermittelt werden. In einem sich anschließenden komplexen mathematischen Verfahren werden zunächst die statistischen Daten aufbereitet und nach Produktbereichsdefiziten in pflichtige und freiwillige Bedarfe geclustert. Anschließend werden diese Defizite im Rahmen der Angemessenheitsprüfung unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bereinigt.<sup>6</sup> Nachdem ein Anteil der freiwilligen Defizite (Garantiezuschlag) hinzugerechnet wurde, werden die Defizite je Produktbereich hochgerechnet, da die statistischen Werte auf dem Durchschnitt der letzten drei zur Verfügung stehenden Jahreskassenstatistiken ermittelt wurden. Mit der Anerkennung von Sonderbedarfen werden die Abschnittswirkungen der Angemessenheitsprüfung teilweise korrigiert. Die sodann ermittelten angemessenen Defizite werden den zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmitteln gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser Berechnungsschritte ist die Mindestausstattung gemäß des Finanzausgleichsgesetzes.

**Abbildung 6: Rechenschritte der vertikalen Bedarfsermittlung<sup>7</sup>**



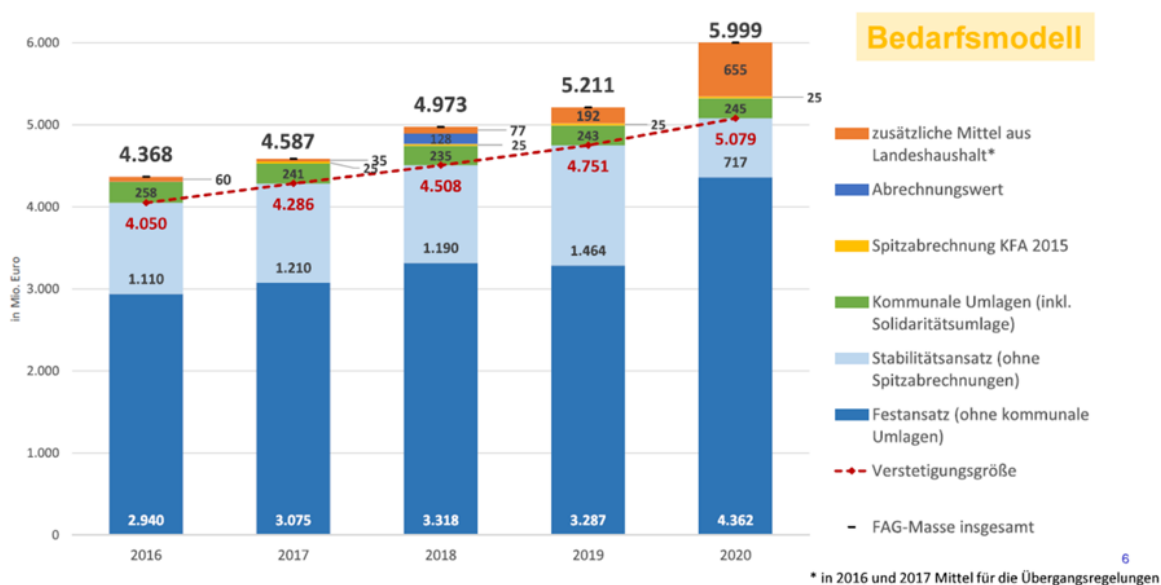
<sup>6</sup> Sogenanntes Thüringer Korridormodell

<sup>7</sup> Schema des HMdF

Durch die weitere Gewährung von Zuschlägen auf der Basis von freiwilligen Defiziten wird der Finanzkraftzuschlag ermittelt. Mit Gewährung des Finanzkraftzuschlages ist die angemessene Finanzausstattung im Sinne der Anforderungen des erwähnten Urteils des Staatsgerichtshofes aus Sicht des Landesgesetzgebers erfüllt.

Zur Vervollständigung des Rechenschemas für das KFA-Gesamtvolumen ist die Berechnung des Stabilitätsansatzes relevant. Der Stabilitätsansatz ist der Auffüllungsbeitrag, der sich aus der zu berechnenden Verstetigungsgröße ergibt. Die Verstetigungsgröße wird dabei, ausgehend vom Steuerverbundmodell aus dem Jahr 2015, um den jährlichen Aufwuchs an den obligatorischen Steuern des Landes erweitert. Der Stabilitätsansatz ist somit abhängig von der Steuereinnahmeentwicklung des Landes. Dieses Berechnungsschema wirkt sich in Zahlen folgendermaßen aus:

**Abbildung 7: Ergebnis der vertikalen Bedarfsberechnung - absolute Darstellung der einzelnen Rechenschritte<sup>8</sup>**



Basierend auf den vorstehenden Ausführungen wird aus der Abbildung deutlich, dass der dunkelblau markierte Bereich innerhalb einer Säule die angemessene und somit die finanzkraftunabhängige Finanzausstattung innerhalb des KFA darstellt. Der hell-

<sup>8</sup> Berechnung und Darstellung des HMdF

blau markierte Bereich ist der Stabilitätsansatz, der in Abhängigkeit der jeweiligen Verstetigungsgröße von den Steuereinnahmen des Landes steht.

Der HLT hat sich intensiv mit der vertikalen Dotierung der Finanzausgleichsmasse beschäftigt. Es wurde festgestellt, dass das Bedarfsmodell, welches in den Jahren 2016 - 2020 angewandt wurde, einen kontinuierlichen Anstieg der Finanzausgleichsmasse hervorgebracht hat. Dieser Anstieg ist jedoch auch wesentlich der positiven gesamts-teuerlichen Entwicklung geschuldet, da der Stabilitätsansatz mit der Verstetigungs-größe einen erheblichen Anteil an der Gesamtausgleichsmasse hatte. Problematisch daran ist, dass dieses System bei erheblichen Steuermindereinnahmen des Landes zu einer existenziell bedrohenden Gefährdung der Kommunalfinanzierung führen kann. Aus diesem Grund hat man seit dem Jahr 2021 ein Festbetragsmodell vereinbart. In Erkenntnis des vertikalen Berechnungsschemas und der Bedeutung des Stabilitätsansatzes ist durchaus fraglich, inwieweit von einem tatsächlichen bedarfsorientierten Modell gesprochen werden kann. Es ist daher nicht zwangsläufig erstrebenswert, dieses Modell fortzusetzen.

## 5.2 Systemfrage

Das HMdF hat als Reformvorschlag die Rückkehr zu einem Steuerverbundsystem vorgeschlagen. Dieser Vorschlag begründet sich in dem zu komplexen Berechnungsverfahren für ein Bedarfsmodell. Damit die Anforderungen aus dem Urteil des StGH erfüllt werden, muss jedoch auch ein zukünftiges Steuerverbundmodell die Bedarfe der kommunalen Körperschaften berücksichtigen. Es soll demnach ein Steuerverbundmodell mit nachgelagertem Bedarfscontrolling entwickelt werden.

**Der HLT zeigt grundsätzlich Offenheit bezüglich der Änderung der Berechnung der vertikalen Dotierung. Inwieweit die Rückkehr zur einem „Steuerverbundmodell“ jedoch angezeigt ist, wird mit großer Zurückhaltung bewertet. Von besonderer Bedeutung wird dabei insbesondere das Rechenschema des nachgelagerten Bedarfscontrollings sein. Nur wenn dieses Rechenschema auf einer vereinfachten Basis mit dem Ziel gestellt wird, die angemessene Finanzausstattung der Landkreise signifikant zu erhöhen, kann dem Verfahren zugestimmt werden.**

**Das Beibehalten des bisherigen Rechenschemas zur vertikalen Dotierung für ein nachgelagertes Bedarfscontrolling wird abgelehnt. Der HLT sieht diesbezüglich finanzwissenschaftlich erheblichen Reformbedarf.**

### **5.3 Reformbedarf**

Unabhängig vom vordergründig angewandten System zur Ermittlung der vertikalen Dotierung der FAG-Masse, kann der Landesgesetzgeber nicht auf eine konkrete Bedarfsermittlung verzichten. Auf der Basis des bisher angewandten Rechenschemas sieht der HLT mindestens folgenden Reformbedarf.

#### **5.3.1 Korridorverfahren**

Das im HFAG zur Anwendung kommende Korridorverfahren stellt den zentralen Mechanismus dar, um aus den kommunalen Rechnungsstatistiken eine „angemessene“ Bedarfsgröße für die vertikale Dotierung zu ermitteln. Seine Grundidee besteht darin, extreme Ausgabenwerte einzelner Kommunen nicht als repräsentativ zu werten, sondern sie rechnerisch zu eliminieren. Hierzu werden für jede Produktgruppe und kommunale Gruppe Korridore definiert, innerhalb derer die beobachteten Ausgaben in die Berechnung des Normbedarfs einfließen. Kommunen, deren Ausgaben oberhalb oder unterhalb der Korridorgrenzen liegen, werden „gekappt“ und nur mit dem maximalen bzw. minimalen Korridorwert angesetzt. Ziel ist eine statistische Glättung, die Verzerrungen durch Ausreißer vermeiden soll.

Das Verfahren beruht auf der Prämisse, dass Ausgabenextreme keine adäquate Grundlage für eine Bedarfsermittlung darstellen, sondern Fehlsteuerungen, Einmaleffekte oder unwirtschaftliches Verwaltungshandeln widerspiegeln. Die Definition eines Korridors soll sicherstellen, dass die Bedarfsberechnung auf einem „normalen“ Spektrum beruht. Damit wird ein methodisch einfaches, politisch gut vermittelbares Verfahren geschaffen, das vorgeblich Transparenz und Stabilität gewährleistet.

Gerade dieser methodische Kern ist in der finanzwissenschaftlichen Diskussion massiv kritisiert worden, da das Korridorverfahren nicht als neutraler Bereinigungsmechanismus, sondern als systematische Absenkung der Bedarfsfeststellung wirkt.

Der HLT sieht dabei folgende wesentliche Kritikpunkte:

### **1. Ausblendung realer Mehrbedarfe**

- Hohe Ausgaben einzelner Kommunen sind häufig nicht Ausdruck von Unwirtschaftlichkeit, sondern Ergebnis struktureller Lasten, insbesondere im Sozialbereich oder in der Kinder- und Jugendhilfe.
- Durch das Korridorverfahren werden diese Mehrbedarfe abgeschnitten und rechnerisch unberücksichtigt gelassen. Damit erscheint die „angemessene Finanzausstattung“ niedriger, als sie tatsächlich ist.

### **2. Entstehung von Abschnittswirkungen**

- Besonders problematisch ist, dass das Korridorverfahren Abschnittswirkungen erzeugt. Das bedeutet, dass Kommunen, deren Ausgaben knapp oberhalb der Korridorgrenze liegen, in der Berechnung so behandelt werden, als hätten sie lediglich den Maximalwert des Korridors erreicht.
- Dies führt zu Disparitäten in der Bedarfsberechnung: Eine Kommune mit marginal höheren Ausgaben als ihre Nachbarn wird rechnerisch gleichgesetzt, während sie faktisch höhere Lasten trägt.
- Abschnittswirkungen verzerren die Anreizstruktur erheblich. Kommunen, die versuchen, besondere Bedarfe abzubilden, stoßen schnell an Kapazitätsgrenzen, während jene, die unterhalb der Korridore bleiben, keine Nachteile erleiden.

Bedarfe müssen real ermittelt werden, nicht künstlich nivelliert. Die Gleichsetzung hoher Ausgaben mit „Ausreißern“ verkennt die empirische Realität kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Zudem sind die Korridore politisch gesetzte Bandbreiten, deren Begründung häufig nicht transparent ist und die sich weniger aus ökonomischen Gesetzmäßigkeiten als aus fiskalischen Rücksichtnahmen erklären.

Finanzwissenschaftlich führt das Verfahren zu mehreren systematischen Problemen:

- Unterdotierung der Finanzausgleichsmasse: Da Bedarfe nach unten abgeschnitten werden, wird das Gesamtvolumen künstlich reduziert.
- Verzerrte Allokation: Abschnittswirkungen sorgen dafür, dass Unterschiede im tatsächlichen Aufgabenbedarf nicht adäquat in die Zuweisungen übersetzt werden.
- Fehlende Anreizgerechtigkeit: Kommunen haben keinen Anreiz, ihre besonderen Bedarfe offen darzustellen, da diese ohnehin nicht voll berücksichtigt werden.

Das Korridorverfahren ist zwar methodisch einfach und administrativ handhabbar, aber ökonomisch hochgradig defizitär. Es verhindert eine realitätsgerechte Erfassung der Bedarfe, nivelliert kommunale Unterschiede, erzeugt Abschnittswirkungen und trägt so zu einer systematischen Unterdotierung der kommunalen Finanzausstattung bei.

Eine aufgabengerechte Reform müsste daher auf die Anwendung des Korridorverfahrens verzichten und stattdessen empirisch fundierte Methoden – wie Regressionsanalysen und indexbasierte Bedarfsfaktoren – einsetzen, die strukturellen Unterschiede abbilden, anstatt sie rechnerisch zu eliminieren.

### **5.3.2 Historische Ist-Daten**

Ein weiterer reformbedürftiger Tatbestand innerhalb des HFAG liegt in der ausschließlichen Verwendung historischer Ist-Daten als Grundlage der vertikalen Bedarfsermittlung. Das Verfahren knüpft primär an die Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen an und generiert daraus Durchschnittswerte, die anschließend als Indikatoren für den „angemessenen Bedarf“ dienen. Was zunächst methodisch solide wirkt – die Orientierung an real erfassten, geprüften Ausgaben – erweist sich bei näherer Betrachtung als systematisch verzerrend und ordnungspolitisch problematisch.

Die Jahresrechnungsstatistik weist regelmäßig einen mehrjährigen Zeitverzug auf. Die aktuell verwendeten Werte beruhen auf Haushalts- und Rechnungsdaten, die im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung bereits zwei bis drei Jahre zurückliegen. Damit bildet die Bedarfsermittlung stets eine vergangene Realität ab, während sich die aktuelle Aus-

gabenlast längst weiterentwickelt hat. Besonders deutlich wird dies in dynamischen Aufgabenfeldern wie der Kinderbetreuung, der Jugendhilfe oder den Sozialausgaben. Hier steigen die Kosten in kurzen Intervallen deutlich an, werden im KFA aber erst mit erheblicher Verzögerung wirksam. Finanzwissenschaftlich führt dies zu einer chronischen Unterdeckung, da die Berechnung auf einem zu niedrigen Niveau verharrt, während der reale Bedarf fortschreitet.

Die Orientierung an Ist-Ausgaben unterstellt, dass die Vergangenheit ein valider Maßstab für den objektiven Finanzbedarf ist. Diese Annahme ist gleich in zweifacher Hinsicht fragwürdig. Erstens können hohe Ausgaben einzelner Kommunen auf strukturelle Mehrbedarfe zurückgehen (z. B. überdurchschnittliche Soziallasten oder spezifische infrastrukturelle Anforderungen), die in der Fortschreibung nicht berücksichtigt werden, wenn sie als Ausreißer im Korridorverfahren gekappt werden. Zweitens können niedrige Ausgaben das Resultat restriktiver Haushaltspolitik oder einer erzwungenen Kürzung freiwilliger Leistungen sein. In beiden Fällen bilden Ist-Werte nicht die normative Bedarfsgröße ab, sondern lediglich das Ergebnis vergangener politischer und fiskalischer Zwänge.

Die Fixierung auf historische Ausgabenwerte zementiert bestehende Strukturen und benachteiligt Reformdynamiken. Kommunen, die aufgrund strenger Konsolidierungspolitik in der Vergangenheit ihre freiwilligen Leistungen stark einschränken mussten, erscheinen in der Bedarfsermittlung als „ausgabenschwach“ und erhalten entsprechend geringere Schlüsselzuweisungen. Kommunen, die aufgrund besonderer Lasten hohe Defizite auswiesen, werden dagegen durch Kappungen im Korridor künstlich reduziert. Finanzwissenschaftlich handelt es sich um eine klassische Pfadabhängigkeit, die bestehende Unterschiede perpetuiert, statt eine realistische, aufgabenorientierte Neubewertung zu ermöglichen.

Die Orientierung an Ist-Daten setzt zudem falsche Anreize. Kommunen, die durch effiziente Aufgabenerledigung Ausgaben senken, laufen Gefahr, in der Bedarfsermittlung schlechter gestellt zu werden. Umgekehrt können Kommunen, die dauerhaft hohe Ausgaben ausweisen, nur eingeschränkt aufgabenadäquat berücksichtigt werden, da ihre Werte durch das Korridorverfahren begrenzt werden. Anreizgerechtigkeit im Sinne

von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wird dadurch nicht gestärkt, sondern unterminiert.

Aus Sicht des HLT besteht daher ein erheblicher Reformbedarf bei der Datengrundlage der Bedarfsermittlung. Mehrere Optionen bieten sich an:

### **1. Dynamisierung der Datenbasis**

- Statt auf veraltete Jahresrechnungsstatistiken zurückzugreifen, sollten aktuelle Verwaltungsdaten genutzt werden, beispielsweise aus der Kommunaldatenbank oder den laufenden doppelten Haushaltsstatistiken ab 2025.
- Eine jährliche Aktualisierung würde die zeitliche Lücke verkleinern und die Ergebnisse näher an die reale Ausgabenlage heranführen.

### **2. Aufgabenorientierte Bedarfsmodelle**

- Die Fortschreibung vergangener Ausgaben sollte durch ökonometrische Bedarfsmodelle ergänzt oder ersetzt werden. Regressionsanalysen, die strukturelle Faktoren wie Demografie, Soziallasten, Siedlungsstruktur und Zentralitätsfunktionen einbeziehen, könnten einen realistischeren Maßstab liefern.
- Auf diese Weise würden Bedarfsunterschiede nicht nivelliert, sondern erklärend und differenzierend in die Berechnung integriert.

### **3. Prospektive Elemente**

- Eine echte Reform müsste nicht nur vergangene, sondern auch zukünftige Entwicklungen berücksichtigen. Demografische Trends, Kostensteigerungen in der Kinderbetreuung oder sozialpolitische Rahmenbedingungen sollten in die vertikale Bedarfsermittlung einbezogen werden.
- Dies würde verhindern, dass die Bedarfsermittlung systematisch hinter der Realität herläuft.

Die Verwendung historischer Ist-Daten im KFA ist methodisch bequem, aber ökonomisch dysfunktional. Sie erzeugt eine dauerhafte Unterdotierung, verstärkt bestehende Strukturen, setzt Fehlanreize und widerspricht dem verfassungsrechtlichen Auftrag, den Finanzbedarf real zu ermitteln. Eine zeitgemäße Reform muss die Statik des Systems überwinden und auf dynamische, empirisch fundierte und prospektive Verfahren setzen. Nur so kann die vertikale Bedarfsermittlung den Anspruch erfüllen, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen transparent und realitätsnah zu bestimmen.

### **5.3.3            Qualität der Datengrundlage**

Die Datengrundlage der vertikalen Bedarfsermittlung im HFAG basiert auf der Jahresrechnungsstatistik. Diese ist jedoch eng an die kommunalen Buchungsanforderungen gekoppelt und weist daher systematische Schwächen auf. Schon in vergangenen Stellungnahmen wurde hervorgehoben, dass die Qualität der Ergebnisse unmittelbar davon abhängt, wie Kommunen ihre Haushaltsdaten erfassen und verbuchen.

Zentral ist, dass die Jahresrechnungsstatistik nicht nach klaren Bedarfsdimensionen aufgebaut ist, sondern nach haushaltsrechtlichen Vorgaben. Die Produktbereiche und -gruppen orientieren sich am Haushaltsrecht, nicht am Finanzbedarf für Pflicht- oder freiwillige Aufgaben. Die Folge ist eine mangelnde Trennschärfe: Dieselben Konten können Ausgaben für Pflichtaufgaben, freiwillige Leistungen oder Mischformen enthalten. Diese buchungstechnische Struktur macht die vertikale Bedarfsermittlung anfällig für Verzerrungen, weil die Bedarfszuordnung nicht auf originären Daten, sondern auf nachträglichen Schätzungen und Umgruppierungen basiert.

Hinzu kommt, dass die Buchungslogik zwischen den Kommunen heterogen angewendet wird. Unterschiedliche Haushaltssystematiken, fehlerhafte Kontenzuordnungen oder bewusst restriktive Buchungen (z. B. Unterfinanzierung von Investitionen) führen zu Inkonsistenzen, die in der amtlichen Statistik nicht bereinigt werden können. Dadurch entstehen Vergleichsverzerrungen zwischen Kommunen und Gruppen. Die Bedarfsberechnung bildet also weniger den objektiven Aufgabenbedarf ab, sondern das jeweilige buchungstechnische Abbild lokaler Haushaltsrealitäten.

Besonders kritisch ist, dass nicht verbuchte Bedarfe – etwa Investitionen, die aus Finanznot verschoben wurden – im System unsichtbar bleiben. Damit reproduziert die Bedarfsermittlung die Konsolidierungsentscheidungen der Vergangenheit, ohne zwischen „echter Sparsamkeit“ und „Zwangskürzungen“ zu unterscheiden.

Finanzwissenschaftlich zeigt sich, dass die Datenqualität durch die enge Bindung an haushaltsrechtliche Buchungsanforderungen eingeschränkt ist. Sie ist weder aufgabenorientiert noch konsistent zwischen den Kommunen.

### **5.3.4 Asymmetrische Behandlung von Einnahmen und Ausgaben**

Ein weiterer Kritikpunkt der vertikalen Bedarfsermittlung im HFAG liegt in der asymmetrischen Behandlung von Einnahmen und Ausgaben. Während auf der Ausgaben-seite Defizite durch das Korridormodell systematisch begrenzt werden, erfolgt auf der Einnahmeseite nahezu die vollständige Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel. Damit entsteht ein methodisches Ungleichgewicht, das zu Lasten der finanzschwächeren Kommunen wirkt.

Kommunen, die überdurchschnittliche Ausgaben aufweisen, etwa aufgrund besonderer sozialer oder infrastruktureller Belastungen, sehen diese Mehraufwendungen in der Bedarfsberechnung nur eingeschränkt berücksichtigt. Über den Korridor werden Extremwerte geglättet und Ausreißer abgeschnitten. Gleichzeitig aber werden die tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und Umlagen voll in Ansatz gebracht. In der Folge reduziert sich der ermittelte Nettofinanzbedarf gerade dort, wo die fiskalische Ausgangslage ohnehin schwach ist, während Ausgabenlasten nicht in vollem Umfang sichtbar werden.

### **5.3.5 Aktuelle Empirie**

Eine auf die Fragestellung der vertikalen Dotierung einzahlende wissenschaftliche Untersuchung hat FRANKENBERG<sup>9</sup> aktuell geliefert. FRANKENBERG setzt sich in sei-

---

<sup>9</sup> Frankenberg, Dr. Dominik. 2020. Allokative und distributive Effekte der aufgabenorientierten Bedarfsbemessung im kommunalen Finanzausgleich - Ansätze zur Ableitung und Analyse aufgabenadäquater

ner Untersuchung mit der zentralen Frage auseinander, wie die vertikale Dotierung des KFA sachgerecht zu bestimmen ist. Er prüft hierzu eine Reihe unterschiedlicher methodischer Zugänge und unterzieht sie einer finanzwissenschaftlichen Bewertung. Ausgangspunkt seiner Analyse sind die im KFA etablierten Verfahren, die im Kern auf der Fortschreibung historischer Jahresrechnungsstatistiken beruhen. Diese Vorgehensweise, die auch durch das Korridorverfahren zur Angemessenheitsprüfung ergänzt wird, zeichnet sich zwar durch eine hohe Praktikabilität und geringe politische Angriffsfläche aus, erweist sich aber als methodisch unzureichend. Sie bleibt pauschal, spiegelt nur vergangene Ausgabenlagen wider und verfehlt damit den Anspruch, einen realen, aufgabenangemessenen Bedarf der Kommunen abzubilden.

Vor diesem Hintergrund entwickelt Frankenberg weitergehende methodische Ansätze. Einen Schwerpunkt legt er auf produktbereichsspezifische Regressionsmodelle (Two-Stage-Least-Squares). Diese erlauben es, für zentrale kommunale Aufgabenfelder – etwa Schulträgeraufgaben, soziale Leistungen oder Kinder- und Jugendhilfe – die Bedarfsrelationen realitätsnäher zu quantifizieren. Ergänzend dazu bezieht er kennzahlenbasierte Indexverfahren ein, die sozioökonomische und raumstrukturelle Faktoren berücksichtigen, beispielsweise Erreichbarkeitsindikatoren, Zentralitätskennziffern oder demographische Belastungsmaße. Dadurch können interkommunale Unterschiede systematisch erfasst und in die Bedarfsermittlung integriert werden.

Ein weiterer von Frankenberg geprüfter Ansatz besteht darin, die Deckungsrelationen zwischen Brutto- und Nettofinanzbedarf im Verhältnis zur Entwicklung des Steuerverbundes zu analysieren. Auf diese Weise wird die vertikale Dotierung in einen Zusammenhang mit der fiskalischen Leistungsfähigkeit des Landes gestellt. Daneben untersucht er Simulationen zur Raumtypendifferenzierung, um die Wirkung einer stärker differenzierten Bedarfsmessung auf die Höhe der Schlüsselmasse sichtbar zu machen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht zieht FRANKENBERG das klare Fazit, dass eine alleinige Orientierung an historischen Rechnungsdaten weder die Heterogenität der kommunalen Aufgabenbelastungen noch die Dynamik von Sozial- und Strukturindikatoren sachgerecht widerspiegeln kann. Er empfiehlt daher einen Methodenmix, der ökonometrische Verfahren zur Bedarfsschätzung mit indikatorengestützten Indexansätzen verbindet. Nur so lasse sich die vertikale Dotierung empirisch fundiert, transparent und zugleich flexibel bemessen. Besondere Bedeutung kommt dabei der zeitlichen Dynamisierung zu: Bedarfsmessung muss regelmäßig fortgeschrieben und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden, um nicht in starren und systematisch zu niedrigen Ergebnissen zu verharren.

Damit plädiert FRANKENBERG für eine Abkehr von einer rein vergangenheitsorientierten Fortschreibung hin zu einer aufgabenorientierten, differenzierten und dynamischen Bedarfsermittlung, die den KFA auf eine methodisch robustere Grundlage stellt.

### **5.3.6 Vertikale Sonderbedarfe**

Die Bedarfsermittlung im Rahmen des hessischen Finanzausgleichs stützt sich bislang auf die Jahresrechnungsstatistik, die vergangene Ausgabenstände dokumentiert. Diese Datenbasis weist deshalb Lücken auf, weil sie ausschließlich abbildet, was tatsächlich verbucht wurde, nicht aber, was objektiv erforderlich gewesen wäre. Für die Landkreise ist dies besonders problematisch, da sie in hohem Maße von Aufgaben mit strukturellen und dynamischen Mehrbelastungen geprägt sind.

#### **Nicht verbuchte Investitionsbedarfe**

Investitionsstaus, etwa bei Schulen, Kreisstraßen oder Krankenhäusern, werden in der Jahresrechnungsstatistik nicht erfasst, wenn Maßnahmen aus Finanznot verschoben werden. Gerade bei Landkreisen mit großen Infrastrukturen summieren sich über Jahre erhebliche Sanierungs- und Modernisierungsbedarfe, die im Rückblick nicht sichtbar werden. Dadurch unterschätzt die vertikale Bedarfsermittlung die realen Mittel, die für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

#### **Dynamische Bedarfe**

Historische Ist-Daten können strukturelle Veränderungen nicht abbilden. Künftige demografische Entwicklungen – steigende Schülerzahlen, Alterung der Bevölkerung, wachsende Zahl pflegebedürftiger Personen – erzeugen Bedarfe, die in der Vergangenheit nicht sichtbar waren. Auch die Folgen von Migration und Integration schlagen sich erst zeitverzögert nieder. Landkreise stehen zudem vor Kostensteigerungen durch gesetzlich angehobene Standards in der Daseinsvorsorge (Inklusion, Ganztagschulen, Digitalisierung), die in den zurückliegenden Rechnungsjahren nicht enthalten sind.

### **Zukunftsbedarfe durch exogene Faktoren.**

Neben den bereits absehbaren Dynamiken existieren Bedarfe, die durch externe Entwicklungen entstehen:

- **Klimaanpassung und Energiewende.** Landkreise müssen Infrastruktur gegen Extremwetter ertüchtigen und in nachhaltige Energieversorgung investieren.
- **Digitalisierung der Verwaltung und Bildung.** Zukünftige Anforderungen an IT-Sicherheit, Netzinfrastruktur und digitale Bildungsangebote verursachen Zusatzkosten, die historische Haushaltszahlen nicht erkennen lassen.
- **Gesundheitswesen.** Die wachsenden Anforderungen an Krankenhausstrukturen und Notfallversorgung lassen sich nicht aus rückwärtsgewandten Daten extrapolieren.

### **Methodisches Problem der Ist-Daten**

Da die Jahresrechnungsstatistik nur verbuchte Zahlungsströme erfasst, unterschätzt sie systematisch Bedarfe in allen Bereichen, in denen Kommunen Leistungen kürzen, aufschieben oder qualitativ unterhalb des Standards erbringen mussten. Zukünftige Entwicklungen mit hohen Kostenimplikationen – wie Soziallasten, Investitionen in Infrastruktur, Klimaschutz oder Digitalisierung – bleiben unberücksichtigt, obwohl sie für die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit entscheidend sind.

Finanzwissenschaftlich ist die ausschließliche Orientierung an historischen Ist-Daten für die vertikale Bedarfsermittlung deshalb unzureichend. Sie führt zu einer Abbildung vergangener Restriktionen statt zukünftiger Aufgabenlasten. Für Landkreise bedeutet dies eine strukturelle Unterdeckung. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung setzt daher voraus, neben den Rechnungsdaten systematisch prospektive Bedarfsfaktoren

einzubeziehen, die Investitionsstau, demografische Trends, gesetzliche Standardanhebungen und exogene Zukunftsaufgaben berücksichtigen. **Der HLT regt an, sich diesbezüglich über die Operationalisierung möglicher Zuschläge in der vertikalen Berechnung auszutauschen.**

### **5.3.7           Pflichtigkeitskatalog**

Seit Einführung des Bedarfsmodells im Jahr 2016 wird ein Katalog aller kommunalen Pflichtaufgaben gepflegt. Einmal im Jahr werden dazu die Landkreise um Mitarbeit zur Identifikation neuer Pflichtaufgaben gebeten. Diese Übersicht über die kommunalen Pflichtaufgaben hat jedoch keine unmittelbare Auswirkung auf das zuvor dargestellte Rechenschema, weil die dort vorgenommene Aufteilung in freiwillige und pflichtige Aufgaben auf der Basis eines Schätzverfahrens von den Regierungspräsidien fußt.

**Im Sinne der Entbürokratisierungsbemühungen schlägt der HLT vor, die dauerhafte Pflege des Kataloges über die kommunalen Pflichtaufgaben einzustellen.**

### **5.3.8           Nicht berücksichtigte Defizite**

Im Zuge der KFA-Reform 2016 wurde vereinbart, dass bei der Bedarfsermittlung die Produktgruppe 313 im Produktbereich 5 „Hilfen für Asylbewerber“ vollständig außer Betracht bleibt. Begründet wurde dies damit, dass die in dieser Produktgruppe verorteten Pflichtaufgaben auf-grund des Artikels 137 Abs. 6 HV durch separate Zahlungen des Landes (Leistungen nach § 7 Abs. 1 und 2 des Landesaufnahmegesetzes in Verbindung mit § 1 der Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz) außerhalb des KFA finanziert werden müssen und daher bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben können.

Mittlerweile ist hinreichend geklärt, dass die damals unterstellte Kostendeckung im Lichte der Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit nicht mehr angenommen werden kann bzw. sich sogar in eine deutliche Unterdeckung verkehrt hat.

**Der HLT spricht sich daher dafür aus, die bisherige Ausblendung der Defizite in der Produktgruppe „Hilfen für Asylbewerber“ im Rahmen der Bedarfsermittlung**

---

**des KFA zu beenden und die hier entstehenden Defizite künftig zu berücksichtigen.**

## 6 Horizontale Bedarfsermittlung

Schwerpunkt des Evaluierungsverfahrens war die Diskussion um die horizontalen Verteilungsparameter innerhalb des HFAG. Aus Sicht der HLT werden folgende Bewertungen vorgenommen.

### 6.1 Bestimmung der Teilschlüsselmassen

Die Teilschlüsselmassen sind ein zentrales Element des HFAG. Sie stellen die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen dar - kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise (§ 16 HFAG).

Die Gesamtschlüsselmasse ergibt sich aus der Finanzausgleichsmasse abzüglich bestimmter Vorwegabzüge (z. B. für den LWV Hessen). Anschließend wird diese Gesamtschlüsselmasse auf die drei kommunalen Gruppen verteilt. Die Aufteilung erfolgt nach dem in § 7 HFAG ermittelten Bedarf (Mindestausstattung plus Zuschläge, abzüglich Deckungsmittel) sowie unter Berücksichtigung von Finanzkraftzuschlag, Stabilitätsansatz und Solidaritätsumlagen. Das Verfahren führt rechnerisch zu Teilschlüsselmassen, die dann Grundlage für die eigentliche Schlüsselverteilung innerhalb der Gruppe sind. In den vergangenen Jahren hat das HFAG feste Quotierungen vorgeschrieben.

Die Gutachten im Evaluationsprozess bestätigen, dass dieses Verfahren systemgerecht ist. Der StGH hat ausdrücklich anerkannt, dass die Aufteilung in Teilschlüsselmassen zulässig ist, solange sie auf einer nachvollziehbaren Bedarfsermittlung beruht.

Gleichwohl merken wir für die hessischen Landkreise an, dass die festgeschriebenen Quoten im Laufe der Jahre nicht mehr die realen Defizitverhältnisse widerspiegeln. Der HLT fordert daher einen **regelmäßigen Überprüfungsmechanismus** für die Teilschlüsselquoten.

### 6.2 Nivellierungshebesätze

Zur Berechnung der Steuerkraft im horizontalen Finanzausgleich wird das jeweilige Steueraufkommen auf einen Landesdurchschnitt nivelliert. Über diese grundsätzliche

Notwendigkeit besteht zwischen allen Verfahrensbeteiligten Einigkeit. Zur Konkretisierung wurde das Gutachterthemen von Herrn Prof. Dr. Lenk beauftragt.

Wesentliche Ergebnisse der Gutachter sind:

- Nivellierungshebesätze werden benötigt, um im System der Schlüsselzuweisungen die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden zu berechnen
- Die Aufgabe von Nivellierungshebesätzen im kommunalen Finanzausgleich ist, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden möglichst realistisch wiederzugeben und dabei gleichzeitig das Hebesatzrecht der Kommunen zu berücksichtigen
- Zur Berechnung der Steuerkraft der Gemeinden werden hierfür die Aufkommen aus den einzelnen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) nicht auf der Grundlage des individuellen Hebesatzes, sondern auf der Grundlage eines für die jeweilige Säule festgesetzten Nivellierungshebesatzes berechnet. Dieser beträgt in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden derzeit für die Grundsteuer B 365 Prozent und für die Gewerbesteuer 357 Prozent. In der Säule der kreisfreien Städte sind es 492 Prozent (Grundsteuer B) bzw. 454 Prozent (Gewerbesteuer).
- Für eine realistische Abbildung der Steuerkraftdifferenzen ist es erforderlich, dass die Nivellierungshebesätze möglichst genau den tatsächlichen (gewogenen) Landesdurchschnitten entsprechen. Vor diesem Hintergrund wurden die Nivellierungshebesätze für das damalige HFAG 2016 in einer Höhe festgesetzt, dass sie den landesweiten Durchschnitten des Jahres 2014 entsprechen.
- Zwischenzeitlich haben sich die Landesdurchschnitte sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer erhöht. Die Nivellierungshebesätze entsprechen nicht mehr den Landesdurchschnitten, was eine Anpassung erforderlich macht. **Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, die Nivellierungshebesätze auf die jeweils aktuellen gewogenen Landesdurchschnitte anzuheben.** Für das HFAG 2026 wären dies voraussichtlich die Hebesätze aus dem Jahr 2024. Für das Jahr 2022 sind die Nivellierungshebesätze dauerhaft deutlich niedriger als die Landesdurchschnitte, so profitieren von dieser Regel-

setzung vor allem steuerstärkere Gemeinden, während Nachteile für steuerschwächere Gemeinden entstehen. Dies wird durch Modellrechnungen belegt.

- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze sollte zukünftig regelmäßig erfolgen. Hierfür kommt ein Anpassungszyklus von 5 - 6 Jahren in Betracht. Die Anpassung kann auch automatisch erfolgen.
- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze im HFAG hat keine unmittelbaren Effekte auf die Steuereinnahmen in den Gemeinden. Hierfür gelten ausschließlich die gemeindeindividuellen Hebesätze. Die Effekte entfalten sich für die Schlüsselzuweisungen (A und B), wovon besonders die steuerschwächsten Kommunen in Hessen profitieren würden.
- Die Nivellierungshebesätze sind keine landesgesetzlichen oder -politischen Vorgaben für die Hebesatzgestaltung vor Ort. Die Modellrechnungen zeigen, dass sie vor allem dazu dienen, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt abzubilden.
- Durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze ist kein allgemeiner Trend zur Hebesatzerhöhung im Sinne einer sogenannten „Hebesatzspirale“ zu erwarten.
- Unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer kommunalen Säule (sogenannte geteilte Hebesätze) sind kritisch zu sehen, da sie systematische Brüche verursachen und einen destruktiven Steuerwettbewerb befördern.

Im Jahr 2025 wird erstmalig die Grundsteuer auf der Grundlage der nach dem Hessischen Grundsteuergesetz vom 15. Dezember 2021 ermittelten neuen Messbeträgen berechnet. Dazu hat das HMdF jeder Gemeinde eine Empfehlung für glattstellende Hebesätze der Grundsteuer A und B mitgeteilt.

Ziel der Reform war es, die Grundsteuerreform für den Bürger aufkommensneutral umzusetzen. Dazu wurde in Hessen das sogenannte Flächen-Faktor-Verfahren gewählt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die Messbeträge deutlich verändert haben. Bei der Mehrzahl der hessischen Kommunen liegen die Hebesatzempfehlungen unterhalb der derzeitigen Hebesätze, da die Steuermessbeträge gestiegen sind.

Die Ergebnisse der Grundsteuerreform treffen nunmehr erstmals bei der Festsetzung des KFA zum Ausgleichsjahr 2026 auf den Finanzausgleich bei der Bemessung der Steuerkraft der Kommunen. Durch die flächendeckende Notwendigkeit der Senkung der Hebesätze würden nach Berechnungen des HMdF 279 kreisangehörige Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, weil sie unter den Nivellierungshebesatz zur Bemessung der Steuerkraftmesszahl fallen würden und somit im Finanzausgleich steuerstärker gerechnet würden, als sie tatsächlich sind. Es würde für diese Kommunen zu einer Mehrbelastung von rund 56 Mio. Euro führen. Im gleichen Umfang würden sich andere Kommunen finanziell verbessern.

Das HMdF hat bei einer ersten Vergleichsrechnung die zehn größten Gewinner und zehn größten Verlierer dargestellt:

**Abbildung 8: TOP TEN - Gewinn und Verlierer KFA trifft Grundsteuerreform**

### Auswirkungen der Grundsteuerreform - Modellrechnung

#### Überblick über größte Veränderungen

| Gemeinde             | Veränderung SZW inkl. Abundanzumlage | Gemeinde              | Veränderung SZW inkl. Abundanzumlage |
|----------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| Hessisch Lichtenau   | -940.657                             | Heusenstamm           | 1.293.367                            |
| Borken (Hessen)      | -911.462                             | Hofheim am Taunus     | 1.338.317                            |
| Bad Hersfeld         | -867.948                             | Kelkheim (Taunus)     | 1.345.891                            |
| Schwalmsstadt        | -830.217                             | Bad Homburg v.d. Höhe | 1.482.906                            |
| Homburg (Efze)       | -824.609                             | Griesheim             | 1.563.733                            |
| Witzenhausen         | -760.090                             | Langen (Hessen)       | 1.694.143                            |
| Fritzlar             | -754.835                             | Gießen                | 1.744.393                            |
| Rotenburg a.d. Fulda | -747.700                             | Hanau                 | 1.910.386                            |
| Bebra                | -657.589                             | Dreieich              | 1.921.813                            |
| Laubach              | -653.498                             | Oberursel (Taunus)    | 2.082.741                            |

Auffällig ist, dass der ländliche Raum strukturell durch dieses Aufeinandertreffen der Grundsteuerreform mit dem KFA-System geschwächt würde. Dies ist das Ergebnis der Anwendung des Flächen-Faktor-Verfahrens.

Das HMdF hat in der AG KFA folgende zwei Schritte bei der Festsetzung der Nivellierungshebesätze angekündigt:

KFA 2026: Korrektur der derzeit gültigen Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B um denselben Faktor, um den sich die Grundsteuermessbeträge reformbedingt verändert haben.

KFA 2028: Mittelfristig erfolgt die fachlich angezeigte Anpassung der Nivellierungshebesätze auf den dann aktuell ermittelten gewogenen Landesdurchschnitt.

Durch diese Maßnahme würde ab dem Jahr 2026 eine Abfederung des Effektes erreicht werden. Mittelfristig würde jedoch eine strukturelle Verschlechterung für den ländlichen Raum einsetzen.

**Aus Sicht des HLT wird festgestellt, dass das Zusammentreffen der Grundsteuerreform mit dem System des KFA zu einer strukturellen Verschlechterung im ländlichen Raum führen kann, da durch das System der Nivellierungshebesätze eine Kommune im ländlichen Raum gezwungen sein kann, einen höheren Hebesatz anzusetzen, um Verluste aus geringeren Schlüsselzuweisungen auszugleichen. Dieser strukturellen Verschlechterung sollte durch einen Ausgleich im System des KFA entgegengewirkt werden.**

Das HMdF hat in der 3. Sitzung des Lenkungsausschusses folgende drei Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den KFA vorgestellt:

1. Korrektur der Nivellierungshebesätze im KFA 2026 und 2027

**Abbildung 9: Nivellierungshebesätze für die Ausgleichsjahre 2026 und 2027**

| Nivellierungshebesätze | Kreisangehörige Gemeinden |                    | Kreisfreie Städte |                    |
|------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
|                        | HFAG - ALT                | HFAG - NEU         | HFAG - ALT        | HFAG - NEU         |
| Grundsteuer A          | 332 Prozent               | <b>245 Prozent</b> | 236 Prozent       | <b>328 Prozent</b> |
| Grundsteuer B          | 365 Prozent               | <b>320 Prozent</b> | 492 Prozent       | <b>730 Prozent</b> |

Aktualisierung auf den gewogenen Landesdurchschnitt des 1. Hj. 2026 im KFA 2028

2. Stärkung der Ergänzungsansätze für den Ländlichen Raum
  - Neuer Indikator für die Zuordnung zum Ländlichen Raum ist der Siedlungsindex größer 0,5, d. h. 33 Kommunen sind neu im Ländlichen Raum, 16 Kommunen sind nicht mehr im ländlichen Raum.
  - Erhöhung des Ergänzungsansatzes Ländlicher Raum für kreisangehörige Gemeinden auf bis zu 7 Prozent und für Landkreise auf 5 Prozent.
3. Ausgleichszahlung für die Jahre 2026 (30 Mio. Euro) und 2027 (25 Mio. Euro) aus dem LAST.

**Der HLT bewertet die vom HMdF beabsichtigten Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den KFA grundsätzlich positiv.**

### **6.3 Sonderstatusstädte und Kragenkreise**

Die Finanzbeziehungen zwischen den hessischen Sonderstatusstädten und ihren jeweiligen Kragenkreisen sind im HFAG durch eine Reihe von Sonderregelungen ausgestaltet, die eine Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung und eine teilweise Kompensation finanzieller Lasten sicherstellen sollen. Ausgangspunkt ist, dass Sonderstatusstädte – anders als gewöhnliche kreisangehörige Gemeinden – eine Reihe von Aufgaben übernehmen, die originär den Landkreisen zugeordnet sind. Hierzu zählen insbesondere die Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe, Aufgaben im Bereich des ÖPNV, die Zuständigkeit im Ausländer- und Naturschutzrecht, die Wahrnehmung denkmalrechtlicher Befugnisse sowie teilweise die Schulträgerschaft. Damit wird ihre Stellung im kommunalen Gefüge zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden verortet.

Das HFAG berücksichtigt diese besondere Aufgabenlast durch eine Kombination aus Einwohnerveredelung und Absenkungstatbeständen. Im Hauptansatz werden die Einwohnerzahlen der Sonderstatusstädte mit einem Faktor von 158 Prozent gewichtet (§ 19 Nr. 4 HFAG). Dieser Ergänzungsansatz erhöht die Ausgleichsmesszahl der Sonderstatusstädte und führt zu höheren Schlüsselzuweisungen. Spiegelbildlich werden

die Einwohner der Sonderstatusstädte in der Berechnung der Ausgleichsmesszahl der Landkreise nur zu 75 Prozent berücksichtigt (§ 31 Satz 2 HFAG).

Eine zweite Ebene betrifft die Kreisumlage. Sonderstatusstädte unterliegen hier einer reduzierten Umlagegrundlage: Anstelle der vollen Bemessungsgrundlage wird lediglich ein Anteil von 56,5 Prozent angesetzt (§ 50 Abs. 2 Satz 2 HFAG). Hintergrund ist, dass die Sonderstatusstädte durch die Übernahme kreistypischer Aufgaben Aufwendungen selbst tragen, die bei anderen Gemeinden über die Umlage finanziert würden. In der Folge ergibt sich für die Kragenkreise eine geringere Einnahmenbasis aus der Kreisumlage, was sich auf die Umlagelast der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auswirkt.

Schließlich enthält das HFAG Übergangs- und Sonderregelungen (§ 67 HFAG), die insbesondere die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft betreffen. Hier wurde anerkannt, dass die Belastungen durch die Trägerschaft von Schulen in Verbindung mit den Umlageregelungen zu einer strukturellen Mehrbelastung führen können. Daher bestehen für diese Städte besondere Abmilderungsmechanismen, die zeitweise durch flankierende Zahlungen aus dem Landesausgleichsstock ergänzt wurden.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive zeichnet sich damit ein dreistufiges Kompensationssystem ab: Erstens eine positive Veredelung der Einwohnerzahl bei den Sonderstatusstädten, zweitens eine spiegelbildliche Absenkung bei den Kragenkreisen und drittens eine Reduzierung der Umlagegrundlage. Alle drei Mechanismen verfolgen das Ziel, die Doppelfinanzierung derselben Aufgaben zu vermeiden und die Sonderstatusstädte nicht schlechter zu stellen als kreisfreie Städte. Gleichwohl handelt es sich um pauschalierende Regelungen, die von den tatsächlichen Aufgabenprofilen erheblich abweichen können. So verfügen nicht alle Sonderstatusstädte über dieselbe Aufgabenfülle – etwa im Bereich der Schulträgerschaft –, werden aber nicht unterschiedlich behandelt. Für die Kragenkreise bedeutet dies, dass sie Einnahmeeinbußen hinnehmen müssen, die nicht immer in einem ausgewogenen Verhältnis zur tatsächlich abgegebenen Aufgabenlast stehen.

Damit entsteht ein Spannungsverhältnis. Während das HFAG mit einfachen Pauschalen Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität gewährleistet, kommt es zu einer systemischen Verzerrung der Finanzbeziehungen. Sonderstatusstädte profitieren unabhängig von ihrer konkreten Aufgabenausstattung, während Kragenkreise teilweise überproportional belastet werden. Für eine sachgerechtere Lösung wäre daher eine aufgabenbezogene, differenzierte Bemessung der Veredelungs- und Absenkungsfaktoren erforderlich, die die tatsächlichen Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kreisen präziser abbildet.

Die Regelungen des Hessischen Finanzausgleichgesetzes zu den Sonderstatusstädten und ihren Kragenkreisen sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht in hohem Maße problematisch. Das System beruht auf pauschalen Veredelungen und Absenkungen, die mit der tatsächlichen Aufgaben- und Finanzlast nichts zu tun haben und damit systemwidrig wirken.

Kernpunkt ist die Einwohnerveredelung von 158 % für alle Sonderstatusstädte (§ 19 Nr. 4 HFAG). Diese pauschale Zuschreibung unterstellt, dass jede Sonderstatusstadt eine vergleichbare, zusätzliche Aufgabenlast trägt. Die Gutachter Lenk/Hesse/Starke haben jedoch empirisch nachgewiesen, dass die Aufgabenprofile der Sonderstatusstädte höchst unterschiedlich sind: Manche übernehmen die Schulträgerschaft, andere nicht; die Ausgaben- und Zuschussprofile differieren erheblich. Eine pauschale Gleichbehandlung widerspricht daher der angestrebten Bedarfsorientierung. Sie führt dazu, dass einzelne Städte überkompensiert werden, während Kragenkreise strukturell unterfinanziert bleiben.

Spiegelbildlich werden die Einwohner der Sonderstatusstädte in den Kragenkreisen nur zu 75 % angesetzt (§ 31 Satz 2 HFAG). Auch dies ist eine willkürliche Reduktion, die keinerlei empirische Grundlage hat. Die Gutachter haben klar herausgearbeitet, dass die so entstehenden Belastungen für die Kragenkreise nicht sachgerecht quantifiziert sind und sich durch die Absenkung in einem Intervall bewegen, welche statistisch nicht belastbar sind. Die Folge ist eine systematische Umverteilung zulasten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden, deren Umlagelasten steigen, ohne dass dies

durch reale Entlastungen im Aufgabenbestand der Landkreise gerechtfertigt wäre.  
**Dies stellt aus Sicht des HLT einen grundlegenden Systemfehler im HFAG dar.**

Noch gravierender ist die Regelung zur Kreisumlage (§ 50 HFAG), wonach Sonderstatusstädte nur 56,5 v. H. der Bemessungsgrundlage einbringen müssen. Auch hier handelt es sich um eine starre Pauschale, die reale Aufgabenverteilungen völlig ignoriert. Die Gutachter haben betont, dass dadurch eine „Sickerwirkung“ entsteht: Die fehlenden Umlagebeiträge der Sonderstatusstädte werden auf die übrigen Gemeinden des Kragenkreises abgewälzt. Eine transparente Aufgabenzuordnung oder ein aufgabenbezogener Ausgleichsmechanismus fehlt vollständig.

Zusammengenommen führt dieses System zu einer dreifachen Privilegierung der Sonderstatusstädte – Veredelung, Absenkung der Kreisumlage, Verringerung der Einwohnerzahl bei den Kreisen – und damit zu einer strukturellen Benachteiligung der Kragenkreise. Empirisch haben Lenk/Hesse/Starke gezeigt, dass gerade die Jugendhilfeaufgaben die größten Einzelposten darstellen und überwiegend über die Kreise finanziert werden. Die solidarische Mitfinanzierung dieser Aufgaben durch andere Gemeinden bleibt damit bestehen, obwohl die Sonderstatusstädte im HFAG rechnerisch als eigenständige Träger privilegiert sind.

Die aktuelle Rechtslage schafft keinen gerechten, aufgabengerechten Ausgleich, sondern institutionalisiert eine pauschale Privilegierung einzelner Städte. Anstatt die Heterogenität der Aufgabenbestände sachgerecht zu berücksichtigen, perpetuiert das HFAG ein pauschales und in sich widersprüchliches System, das die Finanzbeziehungen zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen dauerhaft verzerrt.

Eine sachgerechte Lösung müsste – wie die Gutachter vorschlagen – nicht auf pauschalen Einwohnerveredelungen beruhen, sondern die oberzentralen Funktionen und die konkreten Aufgabenübertragungen empirisch erfassen. Nur so ließe sich vermeiden, dass Kragenkreise strukturell ausgehöhlt werden, während Sonderstatusstädte pauschal übervorteilt werden. **Aus Sicht des HLT birgt das aktuelle Regelungssystem das Risiko einer konkreten Rechtsunsicherheit.**

Der HLT hat in die AG KFA folgenden konkreten Vorschlag zur Änderung eingebracht:

**Das HFAG sollte formelle und materielle Leitplanken für die Erstattungsbeträge der Landkreise vorsehen. Dabei sollte eine bilaterale Vereinbarung zwischen Sonderstatusstadt und Kragenkreis Basis der Erstattung sein. Das HFAG sollte für die Erstellung einer Vereinbarung Verfahrensregeln beinhalten. Vorstellbar ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle oder die Einbindung des HRH. Inhaltlich wird angeregt, dass die Erstattungsbeträge an die Sonderstatusstädte mit einer rechnerischen Obergrenze versehen werden, um Fragen nach der wirtschaftlichen Leistungserbringung zu vermeiden. Die Obergrenze je Leistungserstattung könnte dabei der fiktive Erstattungsbetrag sein, den der Kragenkreis an die restlichen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt für die gleiche Leistung zu erbringen hätte.**

## **6.4           Einwohnergewichtung**

Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse erfolgt größtenteils einwohnerbasiert auf der Basis der Hauptansatzstaffel des HFAG. Zusätzlich dazu gibt es für Sonderbedarfe eine zusätzliche Einwohnerveredelung, um den rechnerischen Finanzbedarf zu erhöhen. Im aktuellen HFAG sind die Nebenansätze Demografieansatz, Ergänzungsansatz für den ländlichen Raum, Ergänzungsansatz für kleine Gemeinden und Soziallastenansatz implementiert. Im laufenden Evaluierungsverfahren werden weitere Nebenansätze diskutiert.

### **6.4.1       Hauptansatzstaffel**

Die Hauptansatzstaffel im HFAG stellt das Instrument zur bedarfsorientierten horizontalen Verteilung der Schlüsselmasse dar. Sie basiert auf der Einwohnerzahl der Kommunen, die in Abhängigkeit von ihrer Größe und Funktion durch sogenannte Veredlungsfaktoren gewichtet wird. Damit soll der Umstand berücksichtigt werden, dass größere Städte und zentrale Orte überproportionale Aufgabenlasten tragen. So unterscheidet § 7 Abs. 3 HFAG zwischen Landkreisen (mit und ohne Sonderstatusstädte), kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Gemeinden. Innerhalb dieser Gruppen er-

folgt eine weitere Differenzierung nach Funktion und Größe, beispielsweise zwischen Grundzentren, Mittelzentren und Sonderstatusstädten. Der so „veredelte Hauptansatz“ bildet zusammen mit Ergänzungsansätzen (z. B. für Soziallasten oder Siedlungsstruktur) die Bedarfsmesszahl, die mit der Steuerkraft verglichen wird und die Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmt.

Die Gutachter bestätigen in ihren Untersuchungen die Systematik der Hauptansatzstaffel als Kernelement einer bedarfsgerechten Mittelverteilung. Gleichwohl üben sie methodische Kritik. Sie betonen, dass die pauschale Einwohnerveredelung zwar den Ansatz der Aufgabenmehrbelastung größerer Kommunen aufgreift, jedoch empirisch nicht hinreichend fundiert ist. Insbesondere die bisherige Sonderbehandlung von Sonderstatusstädten und sogenannten Kragenkreisen wird als systematisch problematisch angesehen. Diese Regelungen zwingen andere Kommunen faktisch zur Mitfinanzierung besonderer Statuspositionen, ohne dass eine objektive Bedarfsanalyse zugrunde liegt. Stattdessen empfehlen die Gutachter, die Einwohnerveredelung stärker empirisch zu unterlegen, etwa durch Berücksichtigung realer Mehrbelastungen aus Demografie, Altersstruktur oder zentralörtlichen Funktionen.

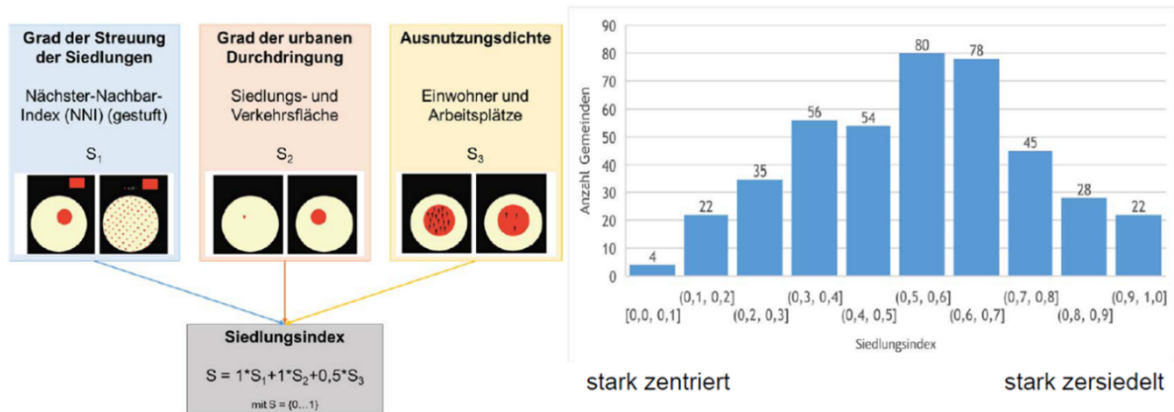
**Der HLT sieht keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf bei den Regelungen zur anerkannten Hauptansatzstaffel.**

#### **6.4.2 Ergänzungsansatz „Ländlicher Raum“**

Bisher enthält das HFAG einen Ergänzungsansatz für ländliche Räume, von dem auch ein Großteil der Landkreise profitiert. Im Rahmen des Evaluierungsverfahrens wurde seitens des HMdF angeregt, diesen Ergänzungsansatz für ländliche Räume durch den sogenannten Siedlungsindex zu ersetzen. Der Siedlungsindex führt auf eine Initiative des Hessischen Rechnungshofes zurück. Ziel der Einführung eines Siedlungsindexes soll die zielgenauere Analyse von Bedarfen in ländlichen Räumen sein. Der Siedlungsindex wird durch die Parameter „Grad der Streuung der Siedlung“, „Grad der urbanen Durchdringung“ und „Ausnutzungsdichte“ berechnet.

#### **Abbildung 10: Siedlungsindex**

## SIEDLUNGSINDEX



Der Siedlungsindex wurde für Hessen bereits berechnet und ist im Kommunalmonitor der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften einsehbar. Die Ergebnisse aus dem Siedlungsindex weisen eine hohe Übereinstimmung der bisher ausgewiesenen Kommunen im ländlichen Raum auf.

Die Gutachter haben untersucht, inwieweit ein Zusammenhang zwischen erhöhten Zuschussbedarfen und einem hohen Grad an Zersiedlung besteht.

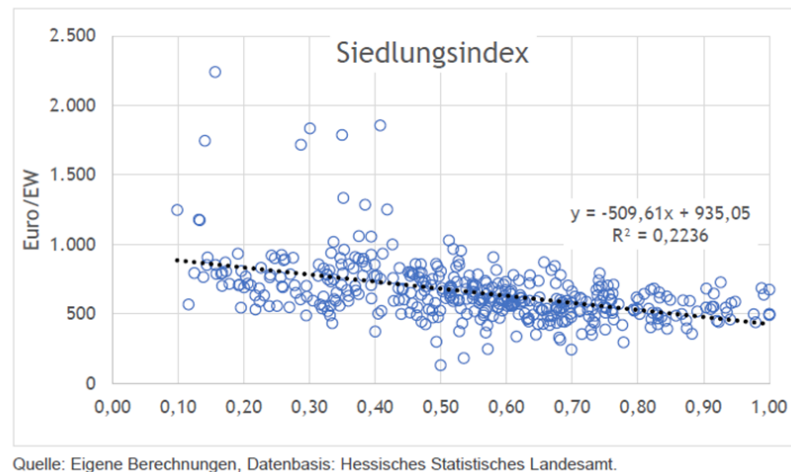
**Abbildung 11: Streudiagramm - Zersiedlung versus Zuschussbedarfe<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Darstellung der Gutachter

## SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

### – Zuschussbeträge in Abhängigkeit vom Siedlungsindex

Alle Aufgabenbereiche



Die Gutachter haben, festgestellt, dass die Zuschussbedarfe bei steigender Zersiedlung sinken. Es kann somit empirisch nicht nachgewiesen werden, dass ein entsprechender Ergänzungsansatz, auf Basis der gewählten Datenanalyse, gerechtfertigt ist.

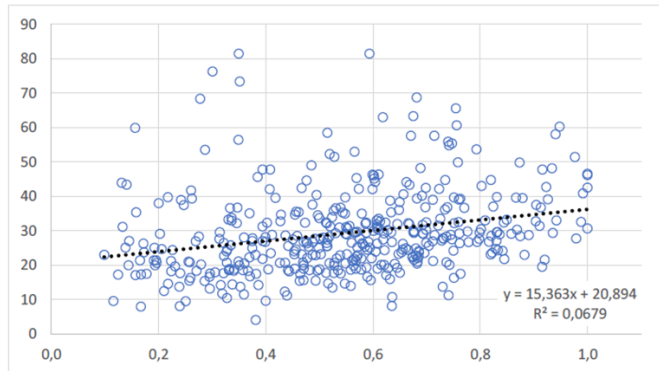
Die Gutachter merkten jedoch an, dass sich in ausgewählten einzelnen Haushaltsbereichen ein anderes Bild ergibt und eine Belastung bei steigender Zersiedlung nachgewiesen werden kann. Exemplarisch wurde in der Sitzung der AG KFA der Bereich Brandschutz dargestellt:

**Abbildung 12: Streudiagramm - Zersiedlung versus Zuschussbedarfe Brandschutz**

## SIEDLUNGSINDEX IDEEN ZUR WEITERENTWICKLUNG

### – Zuschussbeträge in Abhängigkeit vom Siedlungsindex

#### P126 Brandschutz



- Nachvollziehbare finanzielle Mehrbedarfe von Kommunen mit hohem Siedlungsindex im Bereich Brandschutz (empirisch bestätigt)
- Kommunen mit S-Index 1 etwa 75% höher als mit Siedlungsindex 0.
- Adressiert jedoch eher Besondere Finanzausweisung und weniger Schlüsselzuweisungen

**Die Abschaffung des Ergänzungsansatzes ländlicher Raum wird aus Sicht der HLT abgelehnt.** Die durch die Gutachter vorgestellte Datenanalyse zeigt zwar keine empirische Einschlägigkeit, enthält jedoch aus Sicht des HLT wesentliche Entscheidungsparameter nicht. Die gutachterliche Darstellung, dass ländliche Räume keine Mehrbedarfe haben, ist methodisch stark an den Ist-Zuschussbeträgen ausgerichtet. Aspekte wie Gebührenbelastung, Infrastrukturlücken oder verdeckte Investitionszurückhaltung bleiben unberücksichtigt – ein klassisches Problem empirisch-statistischer Verfahren.

**Der HLT stimmt der Einführung des Siedlungsindex als Basis der Berechnung des Ergänzungsansatzes für ländliche Räume zu.**

#### 6.4.3 Ergänzungsansatz „Demografie“

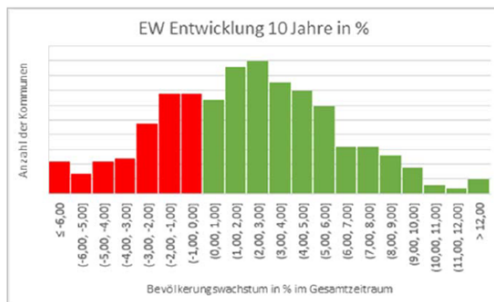
Das methodische Vorgehen zur Ermittlung eines Sonderbedarfes für Einwohnerzuwächse ist mit dem zuvor dargestellten Verfahren identisch. Die Gutachter haben dabei die Einwohnerentwicklung in den letzten zehn Jahren analysiert und festgestellt, dass 68 v. H. der hessischen Kommunen gewachsen und 32 v. H. geschrumpft sind, wobei davon die Hälfte um weniger als 2 v. H. geschrumpft sind.

**Abbildung 13: Streudiagramm - Einwohnerentwicklung versus Zuschussbedarfe**

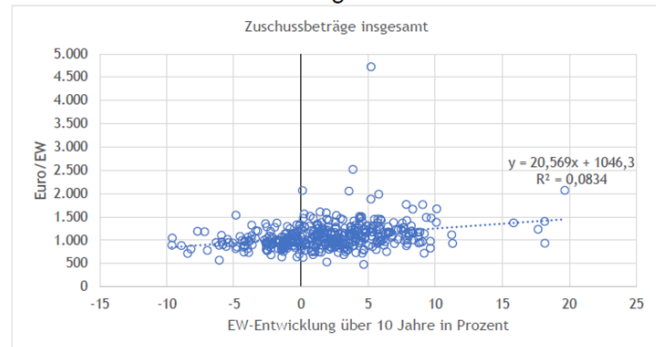
## REGRESSIONSANALYSEN TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEN

### Demografieansatz für Schrumpfung oder Wachstum

68% der kommunalen Einheiten in Hessen sind in den letzten 10 Jahren gewachsen, 32% sind geschrumpft, davon die Hälfte um weniger als 2% im Gesamtzeitraum



Auch hier ist der positive Zusammenhang bereits bei der univariaten Darstellung erkennbar



Die Analyse ergibt, dass bei steigenden Einwohnerzahlen im Vergleichszeitraum auch eine Steigerung der Zuschussbedarfe erkennbar ist. Die Gutachter haben daher in der Sitzung der AG KFA die Einführung eines Veredelungsansatzes für Einwohnerwachstum empfohlen, da die durchgeführte Regressionsanalyse eine empirische Bestätigung hervorbrachte.

Der Ergänzungsansatz „ländlicher Raum“ soll künftig folgendermaßen ausgestaltet sein:

#### Kernpunkte:

- Indikator: Maßgeblich ist künftig der Siedlungsindex. Gemeinden und Landkreise gelten als ländlich, wenn ihr Siedlungsindex größer als 0,5 ist.
- Auswirkungen: Durch diese neue Abgrenzung werden 33 Kommunen zusätzlich als „ländlicher Raum“ eingestuft, 16 Kommunen fallen aus der bisherigen Gruppe heraus.
- Höhe des Ansatzes:
  - Für kreisangehörige Gemeinden steigt der Ergänzungsansatz auf bis zu 7 v. H.
  - Für Landkreise steigt er auf bis zu 5 v. H.

**Der HLT befürwortet die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum auf der dargestellten Basis.**

#### **6.4.4 Ergänzungsansatz „Kleine Gemeinden“**

Für die Untergruppe der kleinen Gemeinden (< 7.500 Einwohner) gilt eine eigene Einwohnerveredelung. Diese hebt die Einwohnerzahl rechnerisch an, um den besonderen Strukturlasten kleiner Kommunen Rechnung zu tragen. **Der HLT sieht diesbezüglich keinen Änderungsbedarf.**

#### **6.4.5 Ergänzungsansatz „Soziallasten“**

Der Ergänzungsansatz zu den Soziallasten im HFAG dient dazu, die Unterschiede in der sozialen Belastung der Kommunen auszugleichen. Hintergrund ist, dass insbesondere Landkreise und kreisfreie Städte sehr unterschiedliche Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe, Eingliederungshilfe oder Kosten der Unterkunft tragen müssen. Würde die Bedarfsbemessung allein an der veredelten Einwohnerzahl ansetzen, blieben diese divergierenden Belastungen unberücksichtigt, sodass strukturell belastete Kommunen im Finanzausgleich unterfinanziert würden.

Der Soziallastenansatz ist im HFAG daher als Ergänzungsansatz ausgestaltet: Die Einwohnerzahl einer Kommune wird um einen Zuschlag erhöht, der sich an der empirisch gemessenen Sozialbelastung orientiert. Maßgeblich ist dabei die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II je Einwohner. Je höher die relative Quote dieser Bedarfsgemeinschaften, desto stärker wird die Einwohnerzahl der Kommune im Finanzausgleich aufgewertet. Dieses Verfahren übersetzt also soziale Problemlagen in eine erhöhte „fiktive Einwohnerzahl“, die in die Berechnung der Bedarfsmesszahl eingeht.

Finanzwissenschaftlich handelt es sich um einen typisierten Indikatoransatz. Er ersetzt die direkte Abbildung der Sozialausgaben durch eine statistisch robuste, für alle Kommunen vergleichbare Kennziffer. Damit wird die Bedarfsbemessung objektiviert und die Gefahr vermieden, dass ineffiziente Ausgabensteigerungen automatisch höhere Zuweisungen nach sich ziehen. Allerdings besteht zugleich die methodische Schwä-

che, dass der Soziallastenansatz nur einen Ausschnitt der sozialen Realität erfasst. Kosten für Eingliederungshilfe oder für besonders teure soziale Problemlagen können durch den alleinigen Rückgriff auf SGB-II-Bedarfsgemeinschaften nicht vollständig abgebildet werden.

Die Gutachter haben deshalb angeregt, den bisherigen Soziallastenansatz durch einen Sozialindex weiterzuentwickeln, der mehrere Indikatoren kombiniert (z. B. SGB-II-Quote, Altersstruktur, Mietstufen). Ziel ist es, die Verteilungswirkungen breiter abzusichern und die Bedarfsunterschiede zwischen Stadt- und Landkreisen differenzierter abzubilden.

**Der HLT hat die gutachterlichen Ausführungen zur Kenntnis genommen. Der Soziallastenansatz hat sich etabliert und sollte nicht durch ein komplexeres System eines Sozialindex ersetzt werden.**

#### **6.4.6            Ergänzungsansatz „Kinder“**

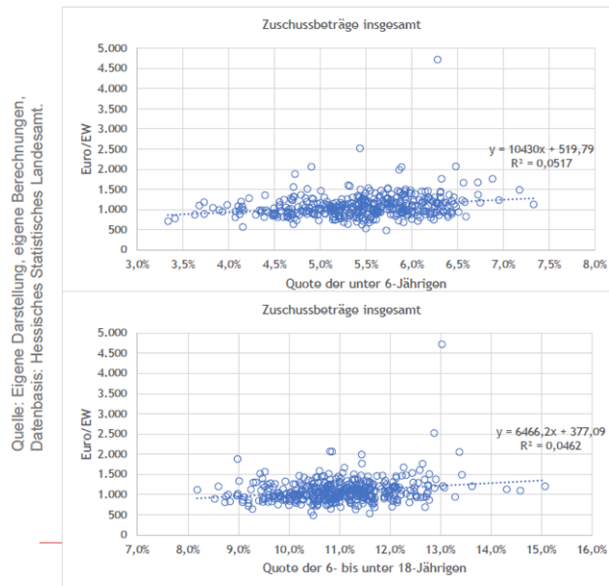
Die Gutachter haben zur Ermittlung eines Sonderbedarfes für Kinder eine methodische Datenanalyse vorgenommen. Dazu haben sie die hessische Bevölkerung in unterschiedliche Altersgruppierungen sortiert, wobei die besondere Beachtung auf den Altersgruppen U6 und 6 bis 18 Jahren lag. Anschließend wurde untersucht, ob die aus den Produktbereichen ergebenden spezifischen Zuschussbedarfe bei den Kommunen mit einem prozentualen höheren Anteil der jeweiligen Altersgruppe auffällig und vergleichsweise höher sind.

**Abbildung 14: Streudiagramm – Jugendquoten versus Zuschussbedarfe<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> Darstellung der Gutachter

## KINDER ALS SONDERBEDARF IM HFAG STREUDIAGRAMME – JUGENDQUOTEN VERSUS ZUSCHUSSBETRÄGE



- mit „bloßem Auge“ bereits Zusammenhang zwischen Zuschussbeträgen und Quote der **unter 6-Jährigen** (oben) bzw. **6- bis 18-Jährigen** (unten) erkennbar

- statistisch positiver Zusammenhang (höhere Quote geht ceteris paribus mit höherem Zuschussbetrag/EW einher)

Lenk, Dr. Mario Hesse, Dr. Tim Starke

10

Das Streudiagramm zeigt, dass bei den Altersgruppen steigende Zuschussbeträge zu verzeichnen sind, wenn der jeweilige Anteil an der Bevölkerungsgruppe vergleichsweise höher ist.

Neben dieser univariaten Analyse haben die Gutachter zudem eine sogenannte Regressionsanalyse durchgeführt, bei der weitere Variablen in einem mehrdimensionalen Rechensystem in Abhängigkeit gebracht werden.

Im Gutachten von LENK wird die Einführung eines spezifischen Ergänzungsansatzes für Kinder als notwendig erachtet, um die Bedarfe der Kommunen sachgerechter abzubilden. Gerade die Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen, werden aber im Rahmen der bisherigen Bedarfsbemessung nur unzureichend berücksichtigt, da die Hauptansatzstaffel im Kern an Einwohnergrößen und zentralörtlichen Funktionen anknüpft.

Die Gutachter schlagen daher die Einführung eines U6-Faktors vor, der die Einwohnerzahl der unter 6-Jährigen gesondert berücksichtigt. Ihre empirischen Analysen zeigen, dass diese Altersgruppe im Durchschnitt wesentlich höhere kommunale Ausgaben pro Kopf verursacht, insbesondere durch Kindertagesstätten, Krippenplätze und frühkind-

liche Bildungsangebote. Der empfohlene Veredlungsfaktor beträgt 4,22 je Einwohner unter 6 Jahren und soll als zusätzlicher Ansatz in die Bedarfsmesszahl eingehen. Damit würde die Finanzverteilung die realen Mehrlasten jener Kommunen abbilden, die überdurchschnittlich viele Kinder im Vorschulalter zu versorgen haben.

**Der HLT betont zunächst, dass die Ergebnisse der Gutachter auch dergestalt zu interpretieren sind, dass die kommunalen Körperschaften an einer strukturellen Unterfinanzierung im Bereich der U6-Betreuung leiden. Daher wird primär eine aufgabengerechte Finanzausstattung aus originären Landesmitteln gefordert.**

**Im Kontext der weiteren Diskussionen hat der HLT eine Offenheit für die Einführung eines entsprechenden Ergänzungsansatzes gezeigt.**

Bei der systemischen Ausgestaltung eines Kinderansatzes konnte in der AG KFA keine Einigkeit erzielt werden. Im Kern war die Frage zu beantworten, ob der Ergänzungsansatz mit bestehenden Ergänzungsansätzen multipliziert oder mit der Einwohnerzahl addiert wird.

Nach dem Gutachten von LENK soll der Kinderergänzungsansatz nicht mit anderen Ergänzungsansätzen multipliziert werden, sondern direkt auf die ursprüngliche Einwohnerzahl wirken.

Die Gutachter betonen ausdrücklich, dass Haupt- und Ergänzungsansätze im HFAG additiv und nicht multiplikativ verknüpft sein müssen. Eine Multiplikation, etwa der kindbezogenen Veredelung mit bereits veredelten Einwohnerzahlen aus der Hauptansatzstaffel oder mit weiteren Ergänzungsfaktoren (z. B. Zentralitäts- oder Sozialansatz), würde zu einer übermäßigen Spreizung der Bedarfe führen und damit die Systemgerechtigkeit gefährden.

Das Konzept sieht deshalb vor, die Einwohnerzahl unter 6 Jahren gesondert mit einem festgelegten Faktor zu veredeln und diesen Zuschlag parallel zu anderen Ansätzen in die Bedarfsmesszahl einzubeziehen. Damit bleibt das Verfahren transparent: Jede Be-

darfsdimension (Kinder, Demografie, Zentralität, Soziallasten) erhöht die Einwohnerzahl eigenständig, ohne dass die Effekte künstlich vervielfacht werden.

Finanzwissenschaftlich ist diese additive Logik zentral, weil sie verhindert, dass einzelne Bedarfsindikatoren unverhältnismäßig stark wirken. Zugleich ermöglicht sie eine klare Trennung zwischen verschiedenen Bedarfsfeldern und erhöht damit die Nachvollziehbarkeit des Ausgleichssystems.

**Der HLT zeigt sich weiterhin offen für die Einführung eines kinderbezogenen Ergänzungsansatzes auf Basis der gutachterlichen Empfehlung.**

#### **6.4.7            Ergänzungsansätze „Zentralörtliche Funktionen“**

Das HFAG enthält Ergänzungsansätze, die an die zentralörtlichen Funktionen der Kommunen anknüpfen. Hintergrund ist, dass Ober- und Mittelzentren im Landesentwicklungsplan besondere Aufgaben der Daseinsvorsorge für ihr Umland wahrnehmen, die über die Bedarfe einer reinen Einwohnerbetrachtung hinausgehen. Dazu zählen etwa der Betrieb weiterführender Schulen, die Bereitstellung kultureller Einrichtungen, Krankenhausversorgung oder Verwaltungsdienstleistungen für den umliegenden Raum. Würden diese Mehrbelastungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt, wären zentrale Orte gegenüber reinen Wohn- oder Grundzentren strukturell benachteiligt.

Im HFAG wird diesem Umstand durch eine Veredelung der Einwohnerzahl Rechnung getragen. Konkret werden Mittelzentren und Oberzentren über pauschale Zuschlagsfaktoren auf ihre Einwohnerzahl mit einem erhöhten Bedarfsansatz ausgestattet. Sonderstatusstädte, die im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne ebenfalls zentrale Funktionen übernehmen, sind in diese Systematik integriert und erhalten eine eigenständige Einwohnergewichtung.

Finanzwissenschaftlich stellt dieser Mechanismus eine Typisierung von Mehrbedarfen dar. Statt die tatsächlichen Kosten zentralörtlicher Aufgaben einzeln zu ermitteln, werden standardisierte Zuschlagswerte angewandt, die allen Mittel- und Oberzentren gleichermaßen zugutekommen.

**Der HLT sieht keine notwendige Änderung bei der Einwohnerveredelung der Mittel- und Oberzentren. Auf die Ausführungen zu den Sonderstatusstädten wird ausdrücklich hingewiesen.**

#### **6.4.8 Mitversorgungsfunktion Mittelzentren**

Die Gutachter haben im Rahmen der Überprüfung des hessischen Finanzausgleichs den bisherigen Ergänzungsansatz für Mittelzentren überprüft und konkrete Reformvorschläge entwickelt. Ausgangspunkt ihrer Analyse war die Feststellung, dass Mittelzentren in Hessen neben ihren eigenen Einwohnern Leistungen für das Umland bereitstellen.

Diese sogenannte Mitversorgungsfunktion wird im geltenden HFAG nur pauschal berücksichtigt, indem die Einwohnerzahl der Mittelzentren über einen Zuschlag veredelt wird. Die Gutachter sehen darin eine zu grobe Typisierung, die weder die Intensität der Umlandverflechtungen noch die tatsächlichen Belastungen ausreichend abbildet.

Grundlage ihrer Untersuchung war eine umfassende empirische Analyse der kommunalen Finanzstrukturen anhand von Jahresrechnungsdaten, ergänzt um sozioökonomische Indikatoren wie Pendlerströme, Schülerzahlen und regionale Versorgungsdichten. Mittels Regressionsmodellen haben die Gutachter überprüft, inwieweit die Ausgabenprofile von Mittelzentren systematisch durch die Mitversorgung des Umlands geprägt sind. Die Ergebnisse bestätigen, dass Mittelzentren mit großen Verflechtungsbereichen signifikant höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen als vergleichbare Gemeinden ohne zentrale Funktion.

Auf dieser Basis schlagen die Gutachter eine differenzierte Reform vor: Anstelle des bisherigen einheitlichen Zuschlags soll künftig eine Sockel-Veredelung in Höhe von 8,5 v. H. der eigenen Einwohnerzahl gelten, die alle Mittelzentren gleichermaßen erhalten. Darüber hinaus soll ein zusätzlicher Zuschlag für die tatsächlich mitversorgte Bevölkerung im Umland eingeführt werden. Damit wird nicht nur die zentrale Funktion an sich anerkannt, sondern auch deren Reichweite in der Fläche systematisch erfasst.

Finanzwissenschaftlich handelt es sich um eine Abkehr von der rein statusbezogenen Typisierung hin zu einem indikatorgestützten, empirisch abgeleiteten Bedarfsansatz. Der Vorteil liegt in einer höheren Treffsicherheit und Systemgerechtigkeit: Mittelzentren mit stark ausgeprägten Mitversorgungsfunktionen erhalten höhere Bedarfsansätze, während Mittelzentren ohne nennenswerte Umlandwirkung nicht überproportional profitieren.

**Der HLT hat Offenheit für die Änderung des Ergänzungsansatzes für die Mittelzentren auf der Basis ihrer Mitversorgungsfunktion signalisiert, da er empirisch geboten ist.**

#### **6.5 Interkommunale Gewerbegebiete**

Die §§ 21 ff. HFAG regeln die Möglichkeit des gemeindlichen Zusammenschlusses zu interkommunalen Gewerbegebieten. Dabei können Gemeinden gemeinsame Planungen und Erschließungen von Gewerbegebieten vornehmen, um Kostensynergien und eine zielführende Flächeninanspruchnahme realisieren zu können. Das HFAG gibt für diese Möglichkeit einen entsprechenden Rahmen zu Berücksichtigung der Teilung von Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gewerbesteuerumlage und Heimatumlage. Die Kommunen müssen zur Realisierung eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung miteinander schließen. Das HFAG lässt den Beteiligten die Möglichkeit unterschiedliche Fallkonstellationen auszugestalten.

Das HMdF hat in der Sitzung der AG KFA den Vorschlag unterbreitet diese Regelungen aus dem HFAG herauszunehmen, da nur wenige Kommunen hessenweit betroffen wären und, aus ministerieller Sicht, ein hoher Verwaltungsaufwand besteht.

**Der HLT vertritt die Auffassung, dass die aktuelle Regelung unproblematisch umgesetzt wird und eine Änderung zusätzlichen Aufwand in den kommunalen Körperschaften hervorruft. Eine Veränderung bei den Regelungen zu interkommunalen Gewerbegebieten wird abgelehnt.**

## 6.6 Metropolenzuschlag

Die finanzwissenschaftliche Begutachtung des Metropolenzuschlags für die Stadt Frankfurt am Main erfolgte auf Basis eines qualitativen, aber datengestützten Vergleichs. Mangels ausreichender Vergleichseinheiten für eine ökonometrische Analyse wurde auf Regressionsmodelle verzichtet und stattdessen die Zuschussbeträge pro Einwohner der Stadt Frankfurt denjenigen der übrigen kreisfreien Städte gegenübergestellt. Grundlage waren die durchschnittlichen Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2022, differenziert nach Hauptproduktbereichen wie innere Verwaltung, Schule und Kultur, soziale Leistungen, Kinder- und Jugendhilfe sowie Kultur und Wissenschaft. Besonders in den Bereichen Soziales, Jugendhilfe und Kultur wies Frankfurt deutlich höhere Zuschussbeträge auf. Rechnet man ausschließlich die Aufgabenfelder ein, die funktional als „metropolspezifisch“ interpretiert werden können, errechnete sich ein Mehrbedarf von etwa 10,6 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Damit wurde der im HFAG bereits normativ festgelegte Zuschlag von 10 Prozent aus Sicht des HMdF im Wesentlichen bestätigt.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass diese Vorgehensweise methodisch eng begrenzt bleibt. Entscheidend ist, dass die **Steuerkraft der Stadt Frankfurt** in der Analyse keine Rolle spielt. Gerade Frankfurt verfügt im Vergleich zu anderen hessischen Städten über eine herausragende Steuerbasis, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Eine Betrachtung allein der Ausgaben- und Zuschussseite blendet daher aus, dass die hohe Finanzkraft einen Teil der Mehrbelastungen kompensieren könnte. Das Verfahren läuft damit Gefahr, Ausgabenmehrbedarfe ungefiltert als Zuschlagsrechtfertigung zu übernehmen, ohne die fiskalische Leistungsfähigkeit mitzuberücksichtigen. Zudem wurde weder die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben noch die Frage geprüft, ob strukturelle Unterschiede in der Aufgabenerfüllung eine systematische Mehrbelastung tatsächlich begründen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht bleibt die Berechnung somit **ein Ausgabenvergleich ohne Bedarfs- und Leistungsfähigkeitsprüfung**. Der Zuschlag von 10 Prozent erscheint durch die Daten zwar gestützt, doch methodisch unvollständig, weil er auf einer einseitigen Betrachtung basiert. Für eine systemgerechte Lösung müsste die

Bestimmung eines Metropolenzuschlags nicht nur auf empirisch ermittelten Mehrbedarfen, sondern zugleich auf einer Bewertung der Steuerkraft und der realen Finanzierungslage beruhen.

**Der HLT lehnt daher die Beibehaltung des Metropolenzuschlags zugunsten der Stadt Frankfurt am Main ab. Eine empirische Bestätigung wird nicht nachvollziehbar aufgezeigt.**

## **7 Besondere Finanzausweisungen**

Besondere Finanzausweisungen im Hessischen HFAG sind zweckgebundene Mittel, die das Land ergänzend zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen an Kommunen gewährt. Während Schlüsselzuweisungen die allgemeine Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise stärken sollen und damit frei für alle kommunalen Aufgaben einsetzbar sind, erfüllen Besondere Finanzausweisungen die Funktion, spezifische, klar definierte Aufgaben oder Lasten abzufedern.

Ihre finanzwissenschaftliche Funktion besteht darin, spezielle Aufgabenlasten einzelner Kommunen zu berücksichtigen, die nicht allen Gebietskörperschaften gleichermaßen entstehen und deshalb nicht über die allgemeine Einwohnerveredelung oder Ergänzungsansätze im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht erfasst werden können. Sie stellen damit ein Instrument der Lastendifferenzierung dar. Kommunen, die überproportional mit Sonderaufgaben belastet sind, erhalten über diese Mittel einen gezielten Ausgleich, sodass ihre Finanzkraft im Verhältnis zu den übrigen Kommunen nicht übermäßig beeinträchtigt wird.

Der HLT sieht bei der messbaren Zunahme der Besonderen Finanzausweisungen folgende zentrale Kritikpunkte:

### **Systembruch in der Bedarfsorientierung**

Das zentrale Prinzip eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs besteht darin, die Finanzausgleichsmasse auf Basis von Bedarfsmesszahlen und Steuerkraft zu verteilen. Vorwegentnahmen entziehen diesem Mechanismus einen Teil der Mittel und schwächen dadurch den Bezug zur objektiven Bedarfsverteilung. Damit werden die kommunalen Finanzen nicht mehr ausschließlich nach Kriterien von Bedarf und Finanzkraft gesteuert, sondern durch politische Zweckbindungen vorstrukturiert.

### **Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung**

Da die vorweg entnommenen Mittel nicht in die allgemeine Schlüsselmasse eingehen, stehen sie den Kommunen nicht mehr frei zur Verfügung, sondern sind für definierte Sonderzwecke gebunden. Dies reduziert die Flexibilität der Kommunen in ihrer Finanz-

wirtschaft und widerspricht dem Ziel, ihnen weisungsfreie, pauschale Mittel zur Verfügung zu stellen. Aus ökonomischer Sicht wird damit das Effizienzpotenzial der kommunalen Allokationsentscheidungen eingeschränkt.

### **Transparenz- und Steuerungsdefizite**

Vorwegentnahmen mindern die Nachvollziehbarkeit des Systems. Während Schlüsselzuweisungen nach klaren, regelgebundenen Parametern berechnet werden, beruhen Vorwegabzüge auf gesetzgeberischen Entscheidungen, deren Bedarfsgrundlage oft nicht empirisch überprüft ist. Dadurch entstehen Intransparenz und politische Steuerbarkeit, die das Vertrauen in die Bedarfsorientierung des Finanzausgleichs schwächen.

### **Verteilungswirkungen**

Vorwegentnahmen verändern die vertikale und horizontale Verteilung zulasten aller Kommunen, weil sie die Gesamtschlüsselmasse verringern. Kommunen, die keinen unmittelbaren Nutzen aus der zweckgebundenen Mittelverwendung haben, tragen gleichwohl anteilig die Belastung. Dies widerspricht dem Prinzip der Verteilungssymmetrie und erzeugt systematische Ungleichbehandlungen.

### **Bürokratie**

Die Besonderen Finanzzuweisungen werden wie individuelle Förderprogramme von verantwortlichen Fachressorts bearbeitet und binden Verwaltungskapazitäten.

Im HFAG sind aktuell folgende Regelungen und Tatbestände zur Gewährung von Besonderen Finanzzuweisungen enthalten:

- Betreuungsangebote an Schulen
- Kinder und Jugendberufshilfe
- HKJGB
- ÖPNV
- Theater
- Bibliotheken, Museen und Musikschulen

- Straßen
- Zusätzliche Verwaltungskapazitäten
- Digitalisierung in den Kommunen
- Heilkurorte.

Auf die konkrete Darstellung des individuellen Berechnungsschemas wird verzichtet.

**Der HLT hat deutlich signalisiert, dass er bereit ist, großflächige Auflösungen von Besonderen Finanzaufweisungen in der Evaluierung mitzutragen.**

## 8 Investitionszuweisungen

Investitionszuweisungen im HFAG sind im Fünften Teil (§§ 45–49 HFAG) geregelt. Sie dienen der Unterstützung kommunaler Infrastrukturinvestitionen, etwa im Schul- und Krankenhausbereich, bei Verkehrsanlagen oder im Umweltschutz.

Finanzwissenschaftlich auffällig ist jedoch, dass diese Mittel nicht aus der allgemeinen Finanzausgleichsmasse verteilt, sondern der Schlüsselmasse vorweg entnommen werden. Damit mindern sie das Volumen, das nach Bedarfs- und Steuerkraftkriterien als allgemeine, weisungsfreie Schlüsselzuweisungen an die Kommunen fließt.

Die Funktion der Investitionszuweisungen ist somit doppelt: Einerseits sollen sie strukturschwachen Kommunen Investitionen ermöglichen, die sonst kaum finanzierbar wären. Andererseits wirken sie als steuerungspolitisches Instrument des Landes, da sie zweckgebunden und an Fördertatbestände gekoppelt sind. Aus Sicht des HLT ist dies problematisch, da durch den Vorwegabzug das System der aufgabenorientierten Verteilung geschwächt wird, weil weniger Mittel in die bedarfsgerechte Schlüsselmasse einfließen. Zudem reduziert sich die kommunale Finanzautonomie, da über die Investitionszuweisungen landesseitig Einfluss auf Prioritäten genommen wird.

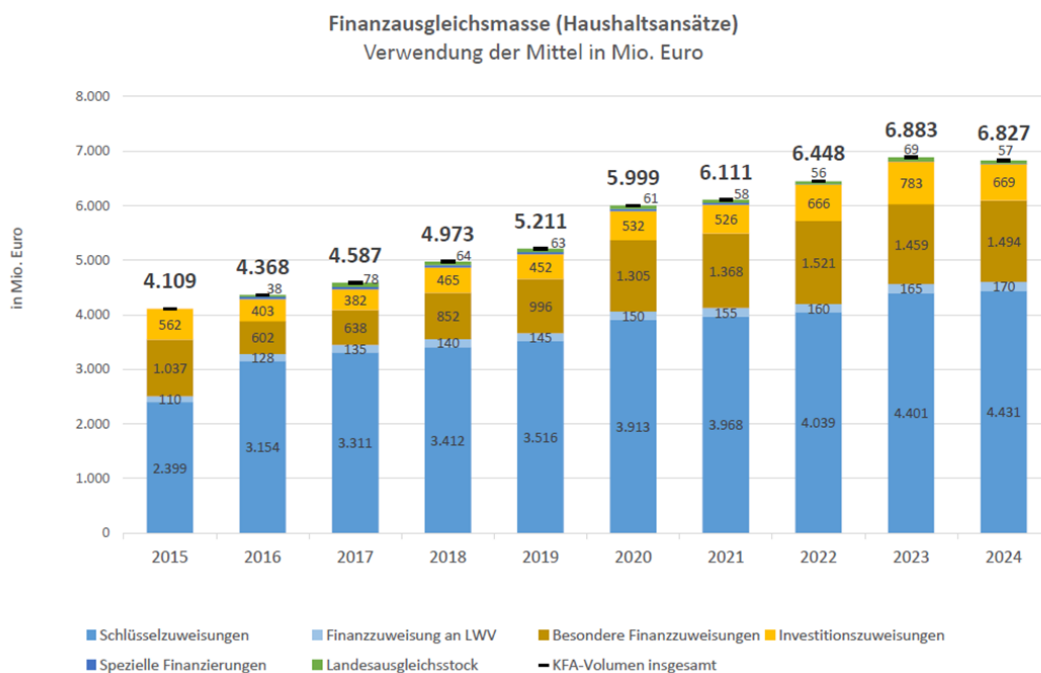
Kritisch hervorzuheben ist auch die asymmetrische Verteilungswirkung. Investitionszuweisungen begünstigen Kommunen, die konkrete Projekte anstoßen können und Fördervoraussetzungen erfüllen. Kommunen ohne entsprechende Planungs- oder Kofinanzierungsmöglichkeiten profitieren dagegen kaum, obwohl ihr objektiver Investitionsbedarf ebenso hoch sein kann. Die Folge sind Mitnahmeeffekte auf der einen Seite und Unterversorgung auf der anderen.

**Der HLT bewertet die pauschalierte Zuwendung zugunsten der Kommunen des ländlichen Raums positiv. Sehr kritisch werden die individuellen Projektförderungen gesehen. Auf die grundsätzliche Position zur Auflösung von Vorwegentnahmen wird ausdrücklich verwiesen.**

## 9 Zuweisungen an den LWV

Das HFAG beinhaltet eine Zweckzuweisung zugunsten des LWV.

**Abbildung 15: Verteilung der Finanzausgleichsmasse<sup>12</sup>**



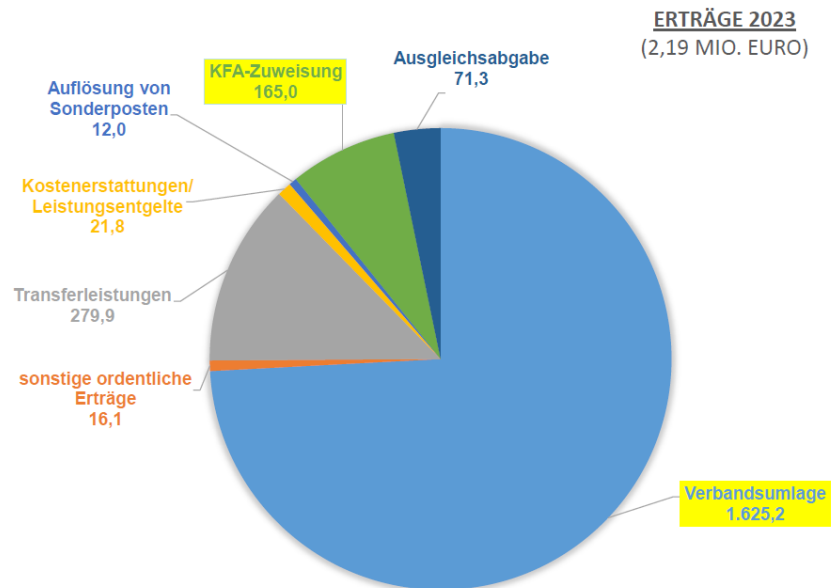
Der LWV finanziert sich größtenteils durch die von den Trägern zu erbringende Verbandsumlage. Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage eines Landkreises nach § 14 Abs.2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), sind die um die Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- und Umlagekraft nach den §§ 22 und 34 HFAG verminderten Summen aus den Steuerkraftmesszahlen nach § 21 HFAG und den Schlüsselzuweisungen nach den §§ 17 und 29 HFAG. Die Verbandsumlage ist somit an die Steuerkraft der jeweiligen Körperschaft gebunden.

**Abbildung 16: Finanzierung des LWV<sup>13</sup>**

<sup>12</sup> Daten des HMdF

<sup>13</sup> Daten des HMdF aus dem Jahr 2023, Der Anteil steigt aktuell jährlich um 5 Mio. €.

## Finanzierung des LWV



Die Arbeitsebene des HMdF hatte ursprünglich angeregt, die bisherige KFA-Vorwegentnahme in Höhe von 170 Mio. Euro zugunsten der Schlüsselmasse aufzulösen. Für die Finanzierung des LWV würde dies bedeuten, dass der fehlende Finanzierungsanteil durch die Verbandsumlage gedeckt werden muss.

Dieser Reformvorschlag des HMdF greift die grundsätzliche Verbandsforderung zur Auflösung von KFA-Vorwegentnahmen auf. Die entsprechende Schlüsselmasse der Gruppe der Landkreise würde anteilig aufwachsen und der fehlende Finanzierungsanteil müsste durch die erhöhte Verbandsumlage getragen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass steuerstarke Landkreise durch diese Vorgehensweise doppelt belastet werden. Durch die hohe Steuerkraft erhalten sie keine erhöhten Schlüsselzuweisungen, müssen jedoch eine höhere Verbandsumlage zahlen.

**Der HLT hat sich mit der Fragestellung auseinandergesetzt. Im Ergebnis befürwortet der HLT die Auflösung der KFA-Vorwegentnahme der Zuweisung an den LWV. Das Votum begründet sich insbesondere darin, dass Finanzierungsstrukturen dergestalt aufgelöst werden sollten, dass sie insgesamt transparent und verursachungsgerecht den jeweiligen Entscheidungsträgern zuzuordnen sind. Direkte Finanzierungen aus der Finanzausgleichsmasse tragen nicht zu dieser grundsätzlichen Sichtweise bei.**

**Durch die gesamtwirtschaftliche Schwäche und die weniger stark steigenden Steuereinnahmen werden öffentliche Leistungen insgesamt in Frage gestellt werden müssen. Dabei ist es aus Sicht des HLT wichtig, dass Finanzierungen so strukturiert sind, dass die Trägerverantwortung wahrgenommen werden kann.**

**Damit jedoch nicht eine einseitige Belastung steuerstarker Körperschaften entsteht, regt der HLT an, die Umlagegrundlagen zu evaluieren. Denkbar ist die Einführung eines nicht steuerkraftabhängigen Faktors.**

## **10 Umlagen**

Im HFAG stellen Umlagen einen eigenständigen Mechanismus dar, mit dem das Land oder auch die kommunale Ebene selbst Mittel in den Ausgleichstopf einbringt. Finanzwissenschaftlich betrachtet wirken Umlagen als negative Zuweisungen: Sie entziehen einzelnen Kommunen oder Gruppen Mittel, die dann zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs oder spezifischer Aufgaben verwendet werden. Damit unterscheiden sie sich von Schlüssel- oder Ergänzungszuweisungen, die Mittel zuweisen.

Grundsätzlich beruhen Umlagen auf dem Gedanken der interkommunalen Solidarität. Sie sollen sicherstellen, dass überdurchschnittlich finanzstarke oder von besonderen Entlastungen betroffene Kommunen einen Beitrag für die Gesamtheit leisten. Im Gegensatz zu Steuerzuweisungen haben Umlagen keinen direkten Leistungsbezug, sondern dienen der Umverteilung im System.

### **10.1 Gewerbesteuerumlage**

Die Gewerbesteuerumlage im HFAG fungiert als Mechanismus, um Teile des kommunalen Steueraufkommens in die allgemeine Finanzausgleichsmasse zu überführen. Finanzwissenschaftlich ist sie eine abzugsfähige Umlage: Von den originären Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer wird ein gesetzlich definierter Anteil abgeschöpft und in das landesweite Ausgleichssystem eingespeist. Damit reduziert sie unmittelbar die kommunale Steuerkraft, wirkt aber zugleich auf die Verteilungsgrundlage des KFA stabilisierend.

Die Funktionsweise ist doppelt eingebettet. Erstens wird die Gewerbesteuerumlage nach bundesrechtlichen Vorgaben (Gemeindefinanzreformgesetz) erhoben, wodurch Bund und Länder am Aufkommen beteiligt werden. Zweitens erfolgt in Hessen eine landesrechtliche Integration in das HFAG. Die abgeführten Beträge mindern die kommunale Steuerkraftmesszahl und werden zugleich der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Dadurch entsteht ein Kreislauf, in dem ein Teil der Gewerbesteuer nicht als individuelles Einnahmepotenzial einer Gemeinde verbleibt, sondern für den horizontalen und vertikalen Ausgleich zur Verfügung steht.

Ökonomisch erfüllt die Umlage aus kommunaler Sicht zwei wesentliche Funktionen:

1. Redistributive Funktion: Gemeinden mit hohen Gewerbesteuereinnahmen leisten einen größeren Beitrag. Dies mildert die extremen Unterschiede in der Gewerbesteuerbasis, die zwischen großen Städten und kleinen, strukturschwachen Gemeinden bestehen.
2. Stabilisierungsfunktion: Da die Gewerbesteuer stark konjunkturabhängig ist, führt die Umlage über die Einbindung in die Finanzausgleichsmasse zu einer teilweisen Glättung von Einnahmeschwankungen.

Damit ist die Gewerbesteuerumlage im HFAG nicht nur ein Finanzierungsinstrument, sondern auch ein ordnungspolitisches Steuerungselement. Sie reduziert die fiskalische Autonomie einzelner Kommunen zugunsten einer gleichmäßigeren Finanzausstattung der Gesamtheit. Ihr Kern liegt im Ausgleich zwischen überdurchschnittlicher lokaler Steuerkraft und allgemeinem Bedarfsausgleich, womit sie einen Bestandteil des kommunalen Solidaritätsprinzips in Hessen darstellt.

**Aus diesem Grund sieht der HLT keinen Anlass Änderungen zur Erhebung und Verteilung der Gewerbesteuerumlage zu fordern.**

## **10.2 Heimatumlage**

Die Heimatumlage im HFAG ist eine landesrechtlich geschaffene Sonderumlage, die auf das Gewerbesteueraufkommen der hessischen Kommunen erhoben wird. Ihre Funktionsweise knüpft unmittelbar an die weggefallene bundesrechtliche „erhöhte Gewerbesteuerumlage“ an. Von den Gemeinden wird ein prozentualer Anteil des Gewerbesteueraufkommens nach Maßgabe eines festgelegten Vervielfältigers abgeschöpft und in die Finanzausgleichsmasse des HFAG überführt.

Damit wirkt die Heimatumlage in zweifacher Hinsicht. Einerseits reduziert sie die individuelle Steuerkraft der einzelnen Gemeinden, da die abgeführte Umlage bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl abgezogen wird. Andererseits erhöht sie die Ausgleichsmasse, aus der Schlüsselzuweisungen und besondere Finanzzuweisungen an alle Kommunen finanziert werden.

**Der HLT sieht bei der Ausgestaltung der Heimatumlage einen grundsätzlichen Eingriff in die kommunale Finanzautonomie, da es sich um eine landesrechtlich normierte Umlage handelt, wird den Kommunen ein Teil ihres zentralen Steuer-aufkommens entzogen, ohne dass sie Gestaltungsmöglichkeiten besitzen.** Die Zuführung des Aufkommens in ein neues Verteilungssystem der „Starken Heimat Hessen“ wird vom Landesgesetzgeber mit der Notwendigkeit spezifischer Fachförderung begründet. Finanzwissenschaftlich bleibt sie jedoch eine fragwürdige Konstruktion, weil die Umlage weniger auf reale Bedarfe als auf einen politisch gesetzten Umverteilungswunsch reagiert.

### **10.3        Solidaritätsumlage**

Die Solidaritätsumlage im HFAG ist eine horizontale Finanzumlage, die innerhalb der kommunalen Gruppe erhoben wird. Sie greift bei Kommunen, deren Steuerkraft ihre typisierten Finanzbedarfe deutlich übersteigt. Diese „abundanten“ Gemeinden werden verpflichtet, einen Teil ihres Steuerkraftüberschusses in die Finanzausgleichsmasse einzuzahlen. Dort stehen die Mittel für die allgemeine Umverteilung zur Verfügung und fließen über Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen vor allem an finanzschwächere Kommunen zurück.

Die Grundlage ist der Vergleich zwischen der rechnerischen Steuerkraft und dem Finanzbedarf. Übersteigt die Steuerkraft die Bedarfsmesszahl, gilt die Kommune als abundant. Ein Teil dieser Überdeckung wird mit der Solidaritätsumlage abgeschöpft. Die Höhe bemisst sich nach einem gesetzlich fixierten Prozentsatz der Differenz. Das Umlagevolumen fließt vollständig in die Finanzausgleichsmasse zurück und wird damit solidarisch unter allen Kommunen verteilt.

Die Solidaritätsumlage soll ungleiche Finanzkraftverteilungen glätten und verhindern, dass wenige Steuerstarke dauerhaft überproportionale Handlungsspielräume besitzen, während viele Kommunen nicht einmal ihre Pflichtaufgaben auskömmlich finanzieren können. Sie ist damit ein Instrument zur Herstellung horizontaler Gerechtigkeit im KFA.

**Der HLT sieht keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf bei der Erhebung und Verteilung des Aufkommens aus der Solidaritätsumlage.**

#### **10.4 Kreis- und Schulumlage**

Die Kreis- und die Schulumlage sind im System des HFAG die zentralen Finanzierungsinstrumente der Landkreise. Sie funktionieren als horizontale Umlagen, die von den kreisangehörigen Gemeinden an ihren Landkreis abgeführt werden.

Funktionsweise der Kreisumlage:

Die Kreisumlage wird von allen kreisangehörigen Gemeinden erhoben und dient der allgemeinen Finanzierung der Kreisaufgaben. Bemessungsgrundlage ist die Umlagekraftmesszahl, die sich aus den Realsteuern, den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zusammensetzt. Der Kreistag setzt den Hebesatz fest, sodass das Aufkommen den Haushaltsbedarf des Landkreises deckt. Damit wird sichergestellt, dass über die Kreisumlage jeder Landkreis ein tragfähiges, planbares Finanzierungsfundament erhält.

Funktionsweise der Schulumlage:

Die Schulumlage ist eine zweckgebundene Sonderumlage, die ebenfalls von den Gemeinden erhoben wird, aber ausschließlich der Finanzierung der Schulträgerschaft dient. Da in Hessen die Landkreise in der Regel als Schulträger verantwortlich sind, bildet die Schulumlage das zentrale Instrument zur Deckung dieser wichtigen Pflichtausgaben. Die Gemeinden beteiligen sich damit direkt an einer Aufgabe, die zwar im Landkreis verortet ist, aber allen Einwohnern der kreisangehörigen Kommunen zugutekommt.

**Der HLT sieht keine Notwendigkeit, dass der Landesgesetzgeber Änderungen am System der aktuellen Umlageerhebung vornimmt. Dazu werden folgende wesentliche Argumentationen vorgetragen:**

1. Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung: Landkreise sind Träger zentraler Daseinsvorsorge wie Jugend- und Sozialhilfe, ÖPNV, Gesundheit und Schulen.

Ohne Umlagefinanzierung wären sie strukturell unterfinanziert, da eigene Steuerquellen fehlen. Die Kreis- und Schulumlage gewährleisten, dass diese Pflichtaufgaben aufgabengerecht erfüllt werden können.

2. Lastenverteilung nach Leistungsfähigkeit: Da die Bemessungsgrundlage die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden sind, tragen finanzstärkere Kommunen einen größeren Anteil. Damit ist das Umlagesystem am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientiert und sichert eine solidarische Kostenbeteiligung aller Gemeinden nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit.
3. Haushaltsautonomie der Landkreise: Durch die Hebesatzfestsetzung haben die Landkreise ein Instrument, ihren Finanzbedarf eigenverantwortlich zu decken. Diese Autonomie ist ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung und verhindert eine dauerhafte Abhängigkeit von Haushaltsmitteln Dritter.

Häufig kritisieren Gemeinden, dass Kreis- und Schulumlage zu einem erheblichen Abfluss ihrer Finanzmittel führen und ihre eigene Handlungsspielräume einschränken. Aus Sicht der Landkreise ist jedoch zu betonen, dass die Umlagen kein Fremdzugriff, sondern eine interne Umlagefinanzierung im Rahmen der kommunalen Gesamtverantwortung darstellen. Sie spiegeln die Tatsache wider, dass viele zentrale Leistungen – etwa Sozialausgaben oder der Betrieb der Schulen – nicht auf Gemeindeebene effizient organisiert werden können, sondern in der größeren Gebietskörperschaft.

Damit sind Kreis- und Schulumlage unverzichtbare Elemente der kommunalen Finanzarchitektur. Sie sichern die strukturelle Handlungsfähigkeit der Landkreise, verteilen die Kosten gerecht nach Steuerkraft und gewährleisten, dass übergreifende Aufgaben der Daseinsvorsorge auch in finanzschwächeren Räumen zuverlässig erfüllt werden.

Die Landkreise sind bei der Bemessung der vorstehend beschriebenen Umlagen insbesondere an die vielschichtige Rechtsprechung gebunden. Das Land darf daher keine weiteren Einschränkungen oder Anforderungen an den Erhebungsmechanismus knüpfen.

## 10.5 Krankenhausumlage

Die Krankenhausumlage im HFAG ist eine zweckgebundene Sonderumlage, mit der Kommunen verpflichtet werden, sich an der Finanzierung der Krankenhausinvestitionen zu beteiligen. Hintergrund ist, dass nach geltendem Recht die Investitionskosten der Krankenhäuser zwar im Grundsatz vom Land zu tragen wären, dieses aber seit Jahren Teile dieser Finanzierungsverantwortung auf die kommunale Ebene überträgt.

Die Krankenhausumlage wird von den Kommunen erhoben und in die Finanzausgleichsmasse eingebettet. Von dort fließen die Mittel zweckgebunden in den Krankenhausbereich, insbesondere für bauliche Investitionen und Ausstattung. Damit wird die Umlage zu einem Umwegfinanzierungsinstrument. Anstatt das Land originäre Haushaltsmittel einsetzt, werden kommunale Eigenmittel abgeschöpft und für eine Landesaufgabe kanalisiert.

Die Umlage wirkt wie eine „Zwangsbeteiligung“ der Kommunen an der Krankenhausfinanzierung, obwohl diese Aufgabe funktional und ordnungspolitisch eindeutig der Landesebene oder Bundesebene zuzuordnen ist. Sie reduziert die originäre Steuerkraft der Kommunen und belastet insbesondere die Städte und Landkreise, die ohnehin durch Sozialausgaben überdurchschnittlich beansprucht sind.

Während die Umlage allen Kommunen pauschal auferlegt wird, profitieren nur bestimmte Regionen und Krankenhausstandorte direkt von den Investitionsmitteln. Dies führt zu einer Umverteilung ohne klaren Bezug zur tatsächlichen Inanspruchnahme.

Der HLT kritisiert, dass die Umlage die ohnehin angespannte Finanzlage vieler Gemeinden und Landkreise verschärft. Sie wird als Ausdruck dafür gesehen, dass das Land strukturell zu wenige eigene Mittel in das Krankenhauswesen investiert.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht handelt es sich bei der Umlage um eine problematische Mischfinanzierung. Sie schwächt die fiskalische Transparenz, da nicht klar er-

kennbar ist, ob die Krankenhausinvestitionen aus originären Landesmitteln oder aus kommunal umgelegten Beträgen stammen.

Im Ergebnis erfüllt die Krankenhausumlage im HFAG zwar die Funktion, die Finanzierung von Investitionen im Krankenhaussektor sicherzustellen, dies geschieht jedoch auf Kosten der kommunalen Finanzautonomie. **Die Umlage wird deshalb vom HLT als ordnungspolitisch falsch bewertet, da sie eine strukturelle Landesaufgabe in die Finanzausstattung der Kommunen verschiebt und deren finanzielle Spielräume weiter einschränkt.**

## **10.6           Verbandsumlage LWV**

Die Verbandsumlage für den LWV ist im HFAG ein Sondertatbestand der Umlagefinanzierung, mit dem die Kommunen die Aufgaben des LWV mitfinanzieren. Der LWV übernimmt landesweit zentrale Leistungen der Eingliederungshilfe, der Behindertenhilfe sowie weiterer sozialer Spezialaufgaben. Da er keine eigenen Steuerquellen besitzt, wird er durch eine Umlage der Landkreise und kreisfreien Städte ausgestattet.

Die Umlage bemisst sich nach der Umlagekraft der beteiligten Körperschaften, also ihrer Steuerkraft- und Schlüsselzuweisungsbasis. Über § 35 HFAG ist der LWV direkt in das Finanzausgleichssystem integriert. Die Landkreise und kreisfreien Städte führen einen prozentualen Anteil ihrer Umlagekraft an den LWV ab. Dadurch entsteht eine landesweite Finanzierungsgemeinschaft, die sicherstellt, dass die Kosten der Eingliederungshilfe solidarisch getragen werden.

Die Verbandsumlage erfüllt eine Solidar- und Ausgleichsfunktion, da die erheblichen Kosten für Leistungen an Menschen mit Behinderung und für psychiatrische Einrichtungen gleichmäßig über die kommunalen Träger verteilt werden. Für den LWV bedeutet die Umlage ein verlässliches, planbares Finanzierungsinstrument.

**Gleichwohl merkt der HLT folgendes an:**

Die Kritik an der Verbandsumlage für den LWV im Rahmen des HFAG konzentriert sich wesentlich auf die systemische Überlastung der Eingliederungshilfe. Rechtlich mit einem stetig erweiterten Leistungsauftrag und finanziell mit einer im Vergleich unzureichenden Ausstattung.

Die Eingliederungshilfe ist durch Bundesgesetze – insbesondere die Anpassungen durch das BTHG – stark ausgeweitet worden. Die Vorgaben schaffen für den LWV einen gesetzlichen Pflichtenkatalog, der kontinuierlich wächst. Dazu gehören u. a. neue Standards in der Teilhabeplanung, die Ausweitung von Assistenzleistungen und der Anspruch auf selbstbestimmtes Wohnen. Diese Rechtsansprüche sind individuell einklagbar, sodass der LWV keine Möglichkeit hat, die Leistungspraxis eigenständig zu steuern. Damit ist die Kostenentwicklung exogen determiniert. Sie resultiert aus Bundesrecht, während die Finanzierung über die Umlage in der kommunalen Verantwortung liegt. Hier entsteht ein struktureller Widerspruch, weil Kommunen Aufgaben finanzieren müssen, auf deren Entstehung, Umfang und Rechtsausgestaltung sie nur bedingt Einfluss haben.

Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wird kommunalisiert. Die Verantwortung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung liegt rechtlich beim Bund, organisatorisch beim LWV, finanziell aber bei den Kommunen. Das verletzt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Da es sich um einklagbare Sozialrechte handelt, kann der LWV die Kostensteigerung nicht steuern. Jede Leistungsausweitung durch Bundesgesetzgebung oder Rechtsprechung schlägt direkt auf die Umlage durch. Das System ist daher strukturell unterfinanziert und dynamisch wachsend.

Für die Landkreise und kreisfreien Städte führt die Umlage zu einer „Finanzierung ausgehöhlter Selbstverwaltung“. Während Pflichtausgaben für die Eingliederungshilfe unaufhaltsam steigen, schrumpfen die Spielräume für lokale Infrastruktur, Investitionen oder freiwillige Aufgaben.

Die Verbandsumlage für den LWV ist damit Ausdruck einer strukturell instabilen Finanzierungsarchitektur. Sie überträgt dynamische, rechtlich nicht steuerbare Soziallasten auf die kommunale Ebene, ohne diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten. Dar-

aus resultiert ein wachsendes Ungleichgewicht, das sowohl das Ziel der kommunalen Finanzautonomie als auch die Systemgerechtigkeit des HFAG unterminiert.

### **10.7           Verbandsumlage Regionalverband FrankfurtRheinMain**

Die Verbandsumlage des Regionalverbands FrankfurtRheinMain ist im HFAG als Sonderumlage geregelt, mit der die Mitgliedskommunen – kreisfreie Städte und Landkreise der Metropolregion – die Finanzierung des Regionalverbands sicherstellen. Der Regionalverband übernimmt überörtliche Aufgaben der Regionalplanung, Struktur- und Infrastrukturentwicklung sowie teilweise auch koordinierende Funktionen in Verkehrs-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik. Da er keine eigenen Steuerquellen hat, wird er durch eine Umlage seiner Mitglieder getragen.

**Seitens des HLT werden keine grundsätzlichen Änderungsbedarfe bei der Berechnung und Verteilung der Verbandsumlage angeregt.**

### **10.8           Zinsdienstumlage**

Die Zinsdienstumlage im HFAG ist eine zweckgebundene Sonderumlage, die geschaffen wurde, um die Tilgung und Zinslasten aus den KIP-Programmen abzusichern, die im Zuge von Landes- und Bundesförderungen aufgelegt wurden. Sie ist damit kein allgemeines Finanzierungsinstrument, sondern dient der Refinanzierung vergangener Konjunktur- und Investitionsprogramme, deren Folgekosten nicht allein vom Land getragen werden.

**Seitens des HLT werden keine grundsätzlichen Änderungsbedarfe bei der Berechnung und Verteilung der Zinsdienstumlage angeregt.**

## 11 Landesausgleichsstock

Der Landesausgleichsstock ist im HFAG ein Sonderinstrument zur Feinsteuerung des kommunalen Finanzausgleichs. Er fungiert als Reserve- und Ausgleichsfonds, aus dem gezielt Mittel an Kommunen vergeben werden können, die durch außergewöhnliche Belastungen, Haushaltskrisen oder strukturelle Sonderlagen nicht in der Lage sind, ihre Finanzkraft allein aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen zu sichern. Damit ergänzt der Landesausgleichsstock die allgemeine Verteilungssystematik des HFAG um ein Element situativer Bedarfskorrektur.

Der Landesausgleichsstock speist sich aus der Finanzausgleichsmasse, die im Landeshaushalt veranschlagt wird, sowie aus Zuführungen, die sich aus Umlagen oder sonstigen Sondertatbeständen ergeben können. Seine Mittel stehen nicht für eine allgemeine Verteilung nach Einwohner- oder Steuerkraftkriterien bereit, sondern werden auf Antrag oder im Rahmen besonderer Programme zugewiesen.

Der Landesausgleichsstock erfüllt eine Stabilisierungsfunktion im System des Finanzausgleichs. Während Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen primär pauschal und regelgebunden verteilt werden, eröffnet er die Möglichkeit, atypische Finanzlagen zu berücksichtigen. Er stärkt damit die Flexibilität des Finanzausgleichs und erhöht die Chancen, kommunale Haushaltsnotlagen kurzfristig abzufedern. **Dieses System ist aus Sicht des HLT fortzusetzen, da das System des KFA insbesondere in finanzwirtschaftlichen Krisenzeiten nicht die nötige Reaktivität aufweist.**

Der Landesausgleichsstock nach § 58 HFAG hat im Ausgleichsjahr 2024 ein Planvolumen in Höhe von 57,4 Mio. Euro.

Die Zuweisungen teilen sich folgendermaßen auf:

**Abbildung 17: Produkt 016: Sonstige Leistungen des HMdIS an die Kommunen**

| Planansatz in Mio. Euro                 | 2015        | 2016         | 2017        | 2018        | 2019        | 2020         | 2021         | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Erstattung Ehrensold                    | 1,0         | 1,0          | 0,9         | 0,8         | 0,8         | 0,7          | 0,7          | 0,6         | 0,6         | 0,6         |
| Interkommunale Zusammenarbeit           | 2,0         | 2,0          | 2,0         | 4,0         | 4,0         | 4,0          | 4,0          | 4,0         | 4,0         | 4,0         |
| Besondere Ausgaben                      | 0,05        | 0,05         | *20,0       | 0,8         | 0,8         | 0,8          | 0,8          | 0,8         | 0,8         | 0,8         |
| Hessentag                               | 0,0         | 3,5          | 3,5         | 2,5         | 2,0         | 2,0          | 2,0          | 2,0         | 2,0         | 2,0         |
| Sonderstatusstädte                      | -           | -            | -           | 9,0         | 9,0         | 9,0          | 9,0          | 9,0         | 12,0        | 12,0        |
| Fusionskommunen                         | -           | -            | -           | -           | -           | 1,2          | 1,2          | 1,2         | 1,2         | 1,2         |
| Cybersicherheit                         | -           | 0,5          | 1,0         | 2,0         | 1,0         | 1,95         | 1,45         | -           | -           | -           |
| Sport integriert Hessen (Flüchtlinge)   | -           | 2,4          | 2,4         | 2,4         | 2,4         | 2,4          | 2,4          | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| Umsatzbesteuerung der Spielbankerträge  | 2,6         | 2,6          | 2,6         | 2,6         | 2,6         | -            | -            | -           | -           | -           |
| Auffinden von Kampfmitteln              | -           | -            | 0,2         | 0,0         | 0,0         | 1,0          | -            | -           | -           | -           |
| Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse | 4,0         | -            | -           | -           | -           | -            | -            | -           | -           | -           |
| <b>insgesamt:</b>                       | <b>9,65</b> | <b>12,05</b> | <b>32,6</b> | <b>24,1</b> | <b>22,6</b> | <b>23,05</b> | <b>21,55</b> | <b>20,0</b> | <b>23,0</b> | <b>23,0</b> |

**Abbildung 18: Produkt 017: Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock**

| Planansatz in Mio. Euro                 | 2015         | 2016         | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Zuweisungen für Investitionen           | 0,2          | 0,2          | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         |
| Zinshilfen für Schuttschirmkommunen     | 23,2         | 25,0         | 25,0        | 20,0        | 20,0        | 18,0        | 16,0        | 15,4        | 14,8        | 14,2        |
| Hessenkasse                             | -            | -            | -           | -           | 20,0        | 20,0        | 20,0        | 20,0        | 20,0        | 20,0        |
| Zuweisungen für finanzschwache Kommunen | 5,35         | 1,15         | *20,0       | *20,0       | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| Zuweisungen Kreisumlage                 | -            | -            | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 11,0        | -           |
| <b>insgesamt:</b>                       | <b>28,75</b> | <b>26,35</b> | <b>45,2</b> | <b>40,2</b> | <b>40,2</b> | <b>38,2</b> | <b>36,2</b> | <b>35,6</b> | <b>46,0</b> | <b>34,4</b> |

## 12            **Gemeindefinanzbericht**

Der Gemeindefinanzbericht ist im HFAG als Informations- und Steuerungsinstrument verankert. Er dient der systematischen Aufbereitung und Analyse der kommunalen Finanzlage in Hessen und bildet damit die Datengrundlage für die Beurteilung, ob die Finanzausstattung der Kommunen den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Im Unterschied zu den jährlich standardisierten Abrechnungen des Finanzausgleichs bietet der Gemeindefinanzbericht eine analytische Gesamtschau, die sowohl die Einnahmen- und Ausgabenstruktur als auch die Bedarfsentwicklung und die vertikale wie horizontale Mittelverteilung einbezieht.

Der besondere Wert liegt in der regelmäßigen Fortschreibung. Werden Gemeindefinanzberichte über mehrere Jahre hinweg erstellt, entsteht ein Zeitreihenvergleich, der strukturelle Trends sichtbar macht. Finanzwissenschaftlich ergibt sich daraus die Möglichkeit, nicht nur statische Einzeljahresbetrachtungen vorzunehmen, sondern die Dynamik der kommunalen Finanzausstattung im Längsschnitt zu analysieren.

**Damit der Gemeindefinanzbericht seine Steuerungsfunktion tatsächlich erfüllen kann, muss er zeitnah nach Vorliegen der notwendigen Daten erstellt werden. Nur eine aktuelle Berichterstattung erlaubt es, die politischen Entscheidungen zur Finanzausstattung auf verlässliche und aktuelle Zahlen zu stützen. Verzögerungen mindern den Erkenntniswert, da sie die Abbildung realer kommunaler Finanzprobleme entwerfen.**

## **13 Weitere Prüfungen**

Innerhalb des Evaluierungsverfahrens wurden politisch gesetzte Prüfpunkte gearbeitet. Diese werden nachfolgend, mit der entsprechenden Positionierung des HLT, dargestellt.

### **13.1 Kommunale Schwimmsportstätten**

Der Koalitionsvertrag formuliert folgenden Prüfauftrag bezüglich einer Förderung im Bereich der Schwimmbäder:

„Im Rahmen der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs wollen wir zudem die Berücksichtigung der Kommunen, die Schwimmbäder unterhalten, prüfen.“

Die Geschäftsstelle des HSGB hatte die Idee des Landes Schleswig-Holstein zur Förderung des Schulschwimmens aufgegriffen und in das laufende Evaluierungsverfahren eingebracht. Dort erfolgt im Rahmen eines Vorwegabzuges aus dem KFA eine gesonderte finanzielle Zuwendung an diejenigen Kommunen, die ein Schwimmbad betreiben in welchem „Schulschwimmen“ angeboten wird.

Aufgrund dieses Vorschlages war die Prüfung umfangreicher Inhalt des Evaluierungsverfahrens. Es stellte sich heraus, dass die Förderung von Schwimmsportstätten in Schleswig-Holstein eine politische Entscheidung ohne vorgegebene Definition des internen Verteilungsschlüssels (zum Beispiel der Größe des Schwimmbads, der Höhe des Defizits etc.) war. Der Verteilungsschlüssel wurde daher von dem dortigen Innenministerium vorgenommen, wobei die Fläche des für den Schulsport zur Verfügung stehenden Raumes (Anzahl, Länge und Dauer der Schwimmbahnen) als Verteilungskriterium herangezogen wurde. Dieses Kriterium wird derzeit evaluiert und soll geändert werden. Weiterhin hat der länderübergreifende Austausch ergeben, dass keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vorliegen, ob die besondere KFA-Zuweisung für Schwimmsportstätten über die Jahre zu der gewünschten Anreizwirkung geführt hat oder nicht. Es kann also beispielsweise nicht belegt werden, ob ein vermutetes „Schwimmbadsterben“ in Schleswig-Holstein durch die Zuweisung gestoppt oder ver-

langsam werden konnte bzw. ob die Modernisierung der Schwimmbäder dadurch forciert wurde.

Der HLT steht einer entsprechenden Förderung über eine neue besondere Finanzzuweisung aus folgenden Gründen skeptisch gegenüber:

- Die Beratungen in der AG haben gezeigt, dass es schwierig werden dürfte, amtlich verfügbare Daten und Statistiken zu finden, anhand deren sich entsprechende Zuweisungstatbestände identifizieren lassen. Das Kriterium „Schulschwimmen“ würde beispielsweise alle Schwimmbäder ausschließen, die zwar alle Voraussetzungen für eine Nutzung für den Schwimmunterricht im Schulsport bieten würden, jedoch faktisch – aus welchen Gründen auch immer – hierzu nicht genutzt werden.
- Eine weitere Besondere Finanzzuweisung würde die Teilschlüsselmasse auch der Landkreise und mithin die frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen schmälern. Dies steht der grundsätzlichen Verbandsauffassung entgegen.

Zudem wurde in der AG eine Möglichkeit diskutiert, die eine örtliche Ausgleichsregelung ermöglichen kann. Die Schulträger könnten kostendeckende Pauschalbeträge je Schwimmstunde zahlen, die im Rahmen der Schulumlage zu berücksichtigen wären. Es würde sich daraus eine Entlastung für die Kommunen ergeben, die Schwimmbäder bereitstellen und es könnte eine gerechte Verteilung der Lasten aus dem Schulschwimmen erreicht werden.

**Der HLT befürwortet eine kreisinterne Lastenausgleichsregelung durch die Erhöhung der Pauschalabgeltung für Schulschwimmen und die entsprechende Berücksichtigung bei der Schulumlage. Von der Bildung einer neuen besonderen Finanzzuweisung sollte aus grundsätzlichen Erwägungen abgesehen werden.**

### **13.2 Interkommunale Zusammenarbeit**

Der Koalitionsvertrag formuliert folgenden Prüfauftrag bezüglich einer Förderung im Bereich IKZ:

„Wir möchten Kommunen ermutigen, freiwillig zu kooperieren und in möglichst vielen Bereichen zusammenzuarbeiten. Wir werden weiterhin Mittel, abgestuft nach der Intensität der Zusammenarbeit, bereitstellen.“

„Wir wollen ggf. über den Kommunalen Finanzausgleich die Anreize für interkommunale Zusammenarbeit erhöhen.“

Das HMdI hat sich für eine Erhöhung der finanziellen Anreize zur Bildung von interkommunaler Zusammenarbeit ausgesprochen und folgende drei Lösungsansätze in der AG KFA formuliert:

1. Langfristige Strukturhilfen für neu gebildete Gemeinden („Ergänzungsansatz“)
2. Änderung der Regelungen über die Entschuldungshilfe (flexibler, Kriterien wie Finanzkraft und Verschuldung berücksichtigen, als „besondere Finanzzuweisung“)
3. Erhöhung der Förderansätze in der Rahmenvereinbarung

Das HMdF hat bezüglich dieses Vorschlages folgende Einschätzung in der AG KFA vorgenommen:

„Das übergeordnete Ziel und damit eine zentrale Vorgabe des Koalitionsvertrags ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung: „Daher wollen wir mehr Mittel ohne Zweckbindung versehen und den Kommunen dadurch dringend benötigte Handlungsspielräume überlassen.“

**Der HLT hat sich mit den unterschiedlichen Argumentationen beschäftigt und lehnt eine zusätzliche Fördersystematik aus Mitteln des KFA im Bereich von interkommunaler Zusammenarbeit ab.**

### **13.3           Straßenausbaubeiträge**

Der Koalitionsvertrag formuliert folgenden Prüfauftrag bezüglich einer Förderung im Bereich der Straßenausbaubeiträge:

Koalitionsvertrag S. 185 (unter Kommunalen Finanzausgleich) zu Straßenausbaubeiträgen: „Die finanzielle Situation der Kommunen wollen wir im Rahmen dieser Evaluierung unter besonderer Berücksichtigung [...] des Ziels der Entlastung von Straßenausbaubeiträgen verbessern.“

Das HMdF hat diesbezüglich in der AG KFA folgende Interpretation vorgestellt: „Das Ziel der Entlastung von Straßenbeiträgen, die in den §§ 11, 11a KAG geregelt sind, ist ein anderes Ziel als ein landesweites Verbot von Straßenbeiträgen. Dieses Entlastungsziel unter der Vorgabe, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern, beinhaltet auch eine Entlastung der Beitragszahler, da nicht die Gemeinden (die zwar einen Verwaltungsaufwand bei der Beitragserhebung haben), sondern die betroffenen Grundstückseigentümer die Beitragszahler sind. Eine Förderung stellt somit eine Unterstützung für die Gemeinden dar, um durch einen Verzicht auf Straßenbeiträge oder durch eine Aufstockung auf den Gemeindeanteil die Grundstückseigentümer zu entlasten.“

Das HMdI hat in der AG KFA folgende Ausgangssituation formuliert: „Insbesondere finanzstärkere Gemeinden haben auf die Erhebung von Straßenbeiträgen verzichtet. Insofern betrifft die Problematik überwiegend den strukturschwachen ländlichen Raum. Da mehrere Gemeinden bei der Abschaffung der Straßenbeiträge die Grundsteuer erhöht haben, um Straßenausbaukosten finanzieren zu können, kann es bei einer Förderung kein Kriterium sein, ob eine Gemeinde noch Straßenbeiträge erhebt.“

Das HMdI hat dabei zwei Lösungsvorschläge vorgestellt:

Lösungsvorschlag 1:

Erhöhung der pauschalen Investitionsförderung im ländlichen Raum durch eine Ergänzung in § 46 HFAG.

Lösungsvorschlag 2:

- Kriterium der Messzahl auf die gemeindliche Finanzkraft (Mittelwert). Der Mittelwert dieser 227 Kommunen des ländlichen Raums liegt bei 1.551 Euro pro Einwohner. Bei Zugrundelegung dieses Mittelwertes kämen 154 hessische Kommunen für eine mögliche Förderung in Frage.
- Kriterium 5 v. H. unter diesem Mittelwert. Dies würde einem Wert von 1.473 Euro pro Einwohner entsprechen. Im Ergebnis würde diese Vorgabe dazu führen, dass 84 Kommunen von einer solchen Förderung profitieren würden.
- Bei einem Ansatz von 10 v. H. unterhalb des Mittelwertes wären hingegen nur noch 5 Kommunen übrig.

**Aus Sicht des HLT könnte eine Erhöhung der pauschalen Investitionsförderung oder die Einführung eines neuen Fördertatbestands dann erfolgen, wenn die Erhöhung aus einer Zuführung zu den Mitteln des KFA aus originären Landesmitteln erfolgt. Eine Verschiebung innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs sollte aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt werden.**

#### **13.4 Ausweisung von Wohnbauflächen**

Der Koalitionsvertrag formuliert folgenden Prüfauftrag bezüglich einer Förderung im Bereich der Ausweisung von Wohnbauflächen:

„Wir werden prüfen, ggfs. auch über den Kommunalen Finanzausgleich, den Kommunen finanzielle Anreize zu bieten, sich der Verantwortung zur Ausweisung von Wohnbauflächen zustellen. Um eine effiziente und nachhaltige Bodennutzung zu gewährleisten, sind dabei die Wohnungsdichtevorgaben der Landesentwicklungs- und Regionalplanung zu beachten.“

Das HMWVW hat in der AG KFA umfangreich die bestehenden Systematiken im Bereich der Wohnungsbau- und Städtebauförderung dargestellt. Im Ergebnis sieht die Landesplanung die Notwendigkeit, die Kommunen bei der Entwicklung der im jeweiligen Regionalplan festgelegten maximalen Wohnsiedlungsflächen zu unterstützen. Als wesentliche Hindernisse der Wohnflächenentwicklung in den Kommunen nennt das HMWVW:

- Scheuen der längerfristigen Folgekosten zum Betrieb zusätzlicher Infrastruktur (z. B. Kitas und Schulen).
- Ablehnung durch Bürgerinitiativen vor Ort.
- Fehlender politischer Wille / Dissens im politischen Raum bei der Schaffung von neuen Wohnbauprojekten.
- Überforderung der Bauämter (Fachkräftemangel).

Das HMWVW formulierte in der AG KFA folgenden Vorschlag:

- Notwendige Steuerung der Landesplanung erfolgt über die im jeweiligen Regionalplan festgelegten maximalen Wohnsiedlungsflächen.
- Zusätzliche Anreizwirkung durch einen KFA-Zuschlag für Städte und Gemeinden mit Einwohnerzuwachs in den vergangenen Jahren.
- Nennenswertes Bevölkerungswachstum pro Jahr als „Schwelle“, d.h. beispielsweise in einem festzulegenden Betrachtungszeitraum ein Bevölkerungswachstum von X Prozent.
- Positiver Aspekt: Neben der Entwicklung neuer Wohnbauflächen meist als sogenannte Außenentwicklung wird auch eine intensiviertere Innenentwicklung der Kommunen „belohnt“.

Das HMdF hat diesbezüglich folgende Einschätzung gegeben:

„Der Bedarf, in den Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur zu investieren, entsteht vor allem dann, wenn die Bevölkerung einer Kommune wächst. Investitionen in die Ausweisung von Wohnbauflächen sind dabei immer ein erster Schritt. Gerade die Kosten der Baulandbereitstellung und die anschließenden Folgekosten stellen für

viele Kommunen eine Belastung dar und können sogar ein Hindernis bei der Ausweisung von Wohnbauflächen darstellen.

Der KFA enthält bisher einen Demografiefaktor für Bevölkerungsrückgang

- Aber: Hessens Kommunen schrumpfen nicht, sie wachsen!
- Daher sollte der KFA an die aktuelle Bevölkerungsentwicklung und die damit veränderte Ausgabenstruktur angepasst werden.

In der AG wurde daher die Einführung eines Ergänzungsansatzes für Bevölkerungswachstum als möglichen Lösungsansatz diskutiert.

**Der HLT befürwortet die Einführung eines Ergänzungsansatzes zur Förderung von Bevölkerungswachstum. Ein zusätzliches Förderinstrument aus dem KFA sollte aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt werden.**

### **13.5 Berücksichtigung von Kindertagesstätten**

Der Koalitionsvertrag formuliert folgenden Prüfauftrag bezüglich einer Förderung im Bereich der Kindertagesbetreuung:

„Die finanzielle Situation der Kommunen wollen wir im Rahmen dieser Evaluierung unter besonderer Berücksichtigung der wachsenden Ausgaben im Bereich der Kitas [...] verbessern.“

Gemeinden erhalten für die nach den §§ 32 und 32 c des Hessischen Kinder und Jugendhilfegesetzbuches jährliche Finanzausweisungen. Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden. Die Zuweisungen können auch an nicht kommunale Träger von Tageseinrichtungen geleistet werden.

Laut HMdF betrug die Gesamtförderung für das Jahr 2024 über 1,1 Mrd. Euro, die sich folgendermaßen aufteilen:

**Abbildung 19: Übersicht der Fördermittel aus dem Landeshaushalt im Bereich der Kinderbetreuung**

| in Mio. Euro                                                                       | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           | 2024           |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Betriebskosten von Tageseinrichtungen und für die Kindertagespflege                | 362,4        | 362,4        | 398,8        | 464,9        | 478,9        | 617,7          | 653,4          | 667,3          | 678,7          | 692,6          |
| Umsetzung des Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz („Gute Kita-Gesetz“) | -            | -            | -            | -            | -            | 112,1          | 119,5          | 119,5          | 98,0           | 68,0           |
| Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung                                           | -            | -            | -            | -            | -            | 9,4            | 9,4            | 9,4            | 13,8           | 18,9           |
| Zuweisungen zu Freistellung vom Kindergartenbeitrag                                | 61,3         | 61,3         | 61,3         | 168,0        | 310,0        | 350,0          | 361,0          | 369,0          | 376,0          | 383,0          |
| <b>insgesamt:</b>                                                                  | <b>423,7</b> | <b>423,7</b> | <b>460,1</b> | <b>632,9</b> | <b>788,9</b> | <b>1.098,2</b> | <b>1.143,3</b> | <b>1.165,2</b> | <b>1.166,5</b> | <b>1.162,5</b> |

Die Finanzierung der einzelnen Fördertatbestände wird teilweise durch originäre Landesmittel und teilweise durch Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs sichergestellt. Im Detail ergibt sich folgende Verteilung:

Förderung von Betriebskosten in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege:

**Abbildung 20: Übersicht der Finanzierung der Förderung für die Betriebskosten in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege**

| in Mio. Euro                | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Zuweisung</b>            | <b>362,4</b> | <b>362,4</b> | <b>398,9</b> | <b>464,9</b> | <b>478,9</b> | <b>617,7</b> | <b>653,4</b> | <b>667,3</b> | <b>678,7</b> | <b>692,6</b> |
| finanziert aus:             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| - Mitteln der Heimatumlage  | -            | -            | -            | -            | -            | 110,6        | 140,6        | 140,6        | 140,6        | 140,6        |
| - der Zuführung des Epl. 08 | 199,9        | 199,9        | 236,5        | 243,7        | 199,9        | 249,9        | 249,9        | 249,9        | 249,9        | 249,9        |
| - KFA-Mitteln               | 162,5        | 162,5        | 162,4        | 221,2        | 279,0        | 257,2        | 262,9        | 276,8        | 288,2        | 302,1        |

Förderung zur Umsetzung des Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes (Gute-Kita-Gesetz):

**Abbildung 21: Übersicht der Finanzierung der Förderung zur Umsetzung des Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes (Gute-Kita-Gesetz)**

| in Mio. Euro                | 2015     | 2016     | 2017     | 2018     | 2019     | 2020         | 2021         | 2022         | 2023        | 2024        |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Zuweisung</b>            | <b>-</b> | <b>-</b> | <b>-</b> | <b>-</b> | <b>-</b> | <b>112,1</b> | <b>119,5</b> | <b>119,5</b> | <b>98,0</b> | <b>68,0</b> |
| finanziert aus:             |          |          |          |          |          |              |              |              |             |             |
| - der Zuführung des Epl. 08 | -        | -        | -        | -        | -        | 112,1        | 119,5        | 119,5        | 98,0        | 68,0        |

Förderung der Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung:

**Abbildung 22: Übersicht der Finanzierung der Förderung der Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung**

| <i>in Mio. Euro</i>        | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Zuweisung</b>           | -    | -    | -    | -    | -    | 9,4  | 9,4  | 9,4  | 13,8 | 18,9 |
| <i>finanziert aus:</i>     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| - Mitteln der Heimatumlage | -    | -    | -    | -    | -    | 9,4  | 9,4  | 9,4  | 9,4  | 9,4  |
| - KFA-Mitteln              | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 4,4  | 9,5  |

**Abbildung 23: Übersicht der Finanzierung der Förderung zur Freistellung vom Kindergartenbeitrag**

| <i>in Mio. Euro</i>         | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|-----------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Zuweisung</b>            | 61,3 | 61,3 | 61,3 | 168,0 | 310,0 | 350,0 | 361,0 | 369,0 | 376,0 | 383,0 |
| <i>finanziert aus:</i>      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |
| - der Zuführung des Epl. 08 | -    | -    | -    | 65,0  | 155,0 | 175,0 | 180,5 | 184,5 | 188,0 | 191,5 |
| - KFA-Mitteln               | 61,3 | 61,3 | 61,3 | 103,0 | 155,0 | 175,0 | 180,5 | 184,5 | 188,0 | 191,5 |

Die Gesamtaufwendungen im Bereich der Kinderbetreuung sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich deutlich gestiegen. Das HMSI rechnet mit weiteren Steigerungsraten aufgrund der zu erwartenden Bedarfe. Daher sei eine Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen im Bereich der Kinderbetreuung unumgänglich.

Das HMSI sieht an der grundsätzlichen Konzeption der Fördersystematik keinen Änderungsbedarf. Das HMdF hat erklärt, dass keine systematischen Veränderungen im Bereich dieser besonderen Finanzaufweisungen geplant sind.

**Der HLT sieht keine Notwendigkeit einer zusätzlichen Fördersystematik im Bereich der Kindertagesbetreuung. Auf die zuvor dargestellte Sichtweise in Bezug auf die Einführung eines möglichen Ergänzungsansatzes „Kinder“ wird verwiesen.**

## **14            Auskreisung der Stadt Hanau**

Mit dem Gesetz über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Hanau-Auskreisungsgesetz GVBl. 2025 Nr. 16) hat der Landtag am 3. März 2025 die Kreisfreiheit der bisherigen Sonderstatusstadt Hanau mit Wirkung zum 1. Januar 2026 beschlossen.

Die Kreisfreiheit Hanaus wirkt sich auf den KFA aus. Dieser unterscheidet zum einen bei der vertikalen Dotierung der Teilschlüsselmassen sowie zum anderen bei der horizontalen Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach den drei Gebietskörperschaften (kreisangehörige Städte und Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise).

Durch den Statuswechsel der Stadt Hanau ergeben sich Veränderungen: Die Zahl der kreisfreien Städte erhöht sich von fünf auf sechs, während sich gleichzeitig die Zahl der Sonderstatusstädte von sieben auf sechs und damit die Zahl kreisangehörigen Städte und Gemeinden um eins auf vierhundertfünfzehn reduziert. Ohne entsprechende Maßnahmen hätte dieser Statuswechsel unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der einzelnen Kommunen.

Damit die Auswirkungen der Auskreisung der Stadt Hanau für das HFAG 2026 prognostiziert und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden können, wurde unter Leitung des HMdF eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich ausschließlich mit dieser Thematik befasst hat. Die Arbeitsgruppe wurde wissenschaftlich unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Lenk begleitet.

Folgende Veränderung der Finanzströme wurde für die Perspektive des Main-Kinzig-Kreises ermittelt:

### **Abbildung 24: Veränderung der Finanzströme – Perspektive Main-Kinzig-Kreis<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> Berechnung der Gutachter, Prof. Dr. Lenk, Dr. Hesse, entnommen aus Präsentation der AG-Sitzung

|                                                          |                    |            |
|----------------------------------------------------------|--------------------|------------|
| <b>Main-Kinzig-Kreis</b>                                 |                    |            |
| EW                                                       | 434.002            | je EW      |
| Schlüsselzuweisungen                                     | 133.811.789        | 308        |
| erhaltene Kreisumlage                                    | 281.563.742        | 649        |
| abzüglich KKH- und LWV-Umlage                            | -119.563.505       | -275       |
| <b>zusammen</b>                                          | <b>295.812.026</b> | <b>682</b> |
| <b>ohne Hanau (ohne Anpassungen Teilschlüsselmassen)</b> |                    |            |
| EW                                                       | 330.819            | je EW      |
| Schlüsselzuweisungen                                     | 110.520.953        | 335        |
| erhaltene Kreisumlage                                    | 228.270.180        | 690        |
| abzüglich KKH- und LWV-Umlage                            | -87.828.115        | -265       |
| <b>zusammen</b>                                          | <b>250.963.018</b> | <b>759</b> |
| <b>DELTA</b>                                             |                    |            |
|                                                          |                    | je EW      |
| Schlüsselzuweisungen                                     | -23.125.974        | +26        |
| erhaltene Kreisumlage                                    | -53.293.562        | +41        |
| abzüglich KKH- und LWV-Umlage                            | 31.735.390         | +10        |
| <b>zusammen</b>                                          | <b>-44.684.145</b> | <b>+77</b> |

ohne Remanenzen  
(=parallele Rückführung der Ausgaben  
mit der Einwohnerzahl)

[bisherige Ausstattung] \* [neue EW-Zahl]  
682 Euro/EW \* 330.819 EW =  
225,5 Mio. Euro  
Gesamtausstattung

Nach Auskreisung Hanau  
modellbasiert  
251,0 Mio. Euro

„Remanenzpuffer“ = 25,5 Mio. Euro  
= 77 Euro/EW \* 330.219 EW

Die Modellierungen des KFA zeigen, dass der Landkreis rund 44 Mio. Euro absolut aus dem Finanzausgleichsgesetz verliert. Relativ je Einwohner gewinnt der Landkreis leicht hinzu. Dieses zunächst paradox erscheinende Ergebnis basiert auf den komplexen Regelungen des bisher privilegierten Sonderstatus der Stadt Hanau. Der Main-Kinzig-Kreis wird dauerhaft aus der Auskreisung der Stadt Hanau im System des KFA profitieren. Kurzfristig ist jedoch mit einer Finanzierungslücke in Höhe von 7 Mio. Euro zu rechnen, da der Verlust von 44 Mio. Euro nicht durch die zu übertragenen Aufgaben sofort kompensiert werden kann. Das betrifft bestehende organisatorische und personelle Ressourcen, die durch den Verlust von knapp 100.000 Einwohnern nicht „über Nacht“ abgebaut werden können.

Die KFA-Modellierungen zeigen, dass die Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise ohne finanzielle Effekte bleiben können, soweit die Quoten der Teilschlüsselmassen um die Effekte der Auskreisung angepasst werden.

**Abbildung 25: Nettoeffekte der Überführung – Modellierung aus der Sitzung der AG vom 04.04.2025**

### Modellrechnung im HFAG 2025: klare Konzentration auf Auskreisungseffekt

| Nettoeffekte bei Überführung in Modell als KFS (HFAG 2025) |                |               |             |             |                    |             |
|------------------------------------------------------------|----------------|---------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|
|                                                            | Stadt Hanau    | MKK           | übrige Gem  | übrige LK   | übrige KFS         | zusammen    |
| Schlüsselzuweisung                                         | 66.929.265     | -23.290.836   | 0           | 0           | -31.842.919        | 11.795.510  |
| Solidaritätsumlage                                         | 0              | 0             | 0           | 0           | -11.786.346        | -11.786.346 |
| Kreisumlage                                                | 53.284.572     | -53.284.572   | 0           | 0           | 0                  | 0           |
| KKH- und LWV-Umlage                                        | -40.317.803    | 31.735.390    | 0           | 0           | 3.867.322          | -4.715.090  |
| zusammen                                                   | 79.896.034     | -44.840.018   | 0           | 0           | <b>-39.761.942</b> | -4.705.926  |
| <b>pro Kopf</b>                                            | <b>+774,31</b> | <b>+77,02</b> | <b>+/-0</b> | <b>+/-0</b> | <b>-25,39</b>      | <b>+/-0</b> |
| EWZ                                                        | 103.184        | 330.819       |             |             | 1.566.281          |             |

- Mehreinnahmen logisch durch Übernahme sämtlicher Kreisaufgaben  
 - durch Systematik des HFAG allerdings zu Lasten der übrigen KFS

siehe oben: Mehreinnahmen pro Kopf trotz Mindereinnahmen absolut

Deutliche Zugewinne in Höhe von rund 80 Mio. Euro würde die Stadt Hanau verzeichnen, wobei dies zu Lasten der Gruppe der kreisfreien Städte (rund 40 Mio. Euro) gehen würde.

Im erstellten Abschlussbericht werden folgende Schlüsse aus den gutachterlichen Ergebnissen gezogen:

#### 1. Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen:

Im Zuge der Berücksichtigung der Kreisfreiheit der Stadt Hanau muss eine Anpassung der Quoten für die Teilschlüsselmassen erfolgen. Dabei erfolgen die Anpassungen in dem Umfang, der sicherstellt, dass es zu keinen finanziellen Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden, der übrigen Landkreise und kreisfreien Städte kommt.

Folgende Anpassung ist vorgesehen:

- Kreisangehörige Gemeinden: 43,8 v. H. (Absenkung um: -1,8)
- Landkreise: 32,1 v. H. (Absenkung um -0,5)
- Kreisfreie Städte: 24,1 v. H. (Erhöhung um +2,3)

#### 2. Übergangsregelung für die Stadt Hanau:

Um finanzielle Auswirkungen auf die übrigen kreisfreien Städte infolge der Hinzunahme Hanaus in die Gruppe der kreisfreien Städte zu vermeiden, erhält die Stadt

Hanau einen zeitlich befristeten und in der Höhe abschmelzenden Abschlag auf ihre Einwohnerzahl im Hauptansatz bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen. Mit diesem wird sichergestellt, dass die Stadt Hanau in die Gruppe der kreisfreien Städte „hineinwächst“, ohne dass sie gegenüber dem Status Quo schlechter gestellt würde (Schlüsselzuweisungen inkl. wegfallender Kreisumlage).

### **3. Zeitpunkt der Berücksichtigung der Kreisfreiheit Hanaus:**

Die Stadt Hanau wird ab dem KFA 2026 als kreisfreie Stadt berücksichtigt, da sie ab diesem Zeitpunkt alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt wahrnimmt. § 3 Abs. 4 S. 2 HFAG wird diesbezüglich präzisiert.

### **4. „Remanenzkosten“ des Main-Kinzig-Kreises:**

Die vom Main-Kinzig-Kreis vorgetragenen „Remanenzkosten“ werden nach Ansicht des HMdF im Zeitverlauf ausgeglichen, da ihnen eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung pro Kopf in Folge der Auskreisung Hanaus entgegensteht.

Zu dem übersandten Abschlussbericht und den vorgenommenen Schlussfolgerungen wurde der Geschäftsstelle eine kurze Frist zur Stellungnahme eingeräumt. Die Geschäftsstelle hat dabei zu allen Punkten Stellung genommen.

Dem Main-Kinzig-Kreis würde beim sofortigen Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes eine außergewöhnliche Härte treffen, da er stichtagsbezogen verminderte Zuwendungen um den Einwohnerverlust hinnehmen muss. Eine sofortige Ausgleichsmöglichkeit besteht bei objektiver Betrachtung nicht sofort. Diese außergewöhnliche Härte hält nicht auf Dauer an, da dem Landkreis zuzumuten ist, dass er durch eigene Kraftanstrengungen seine Personal- und Organisationsstruktur dem Einwohnerverlust anpasst. Dem Landkreis sollte für diesen Überbrückungszeitraum eine finanzielle Unterstützung gewährt werden. Aus Sicht des HLT sind die Voraussetzungen des § 58 des HFAG zur Gewährung einer Ausgleichszahlung aus dem Landesausgleichstock gegeben.

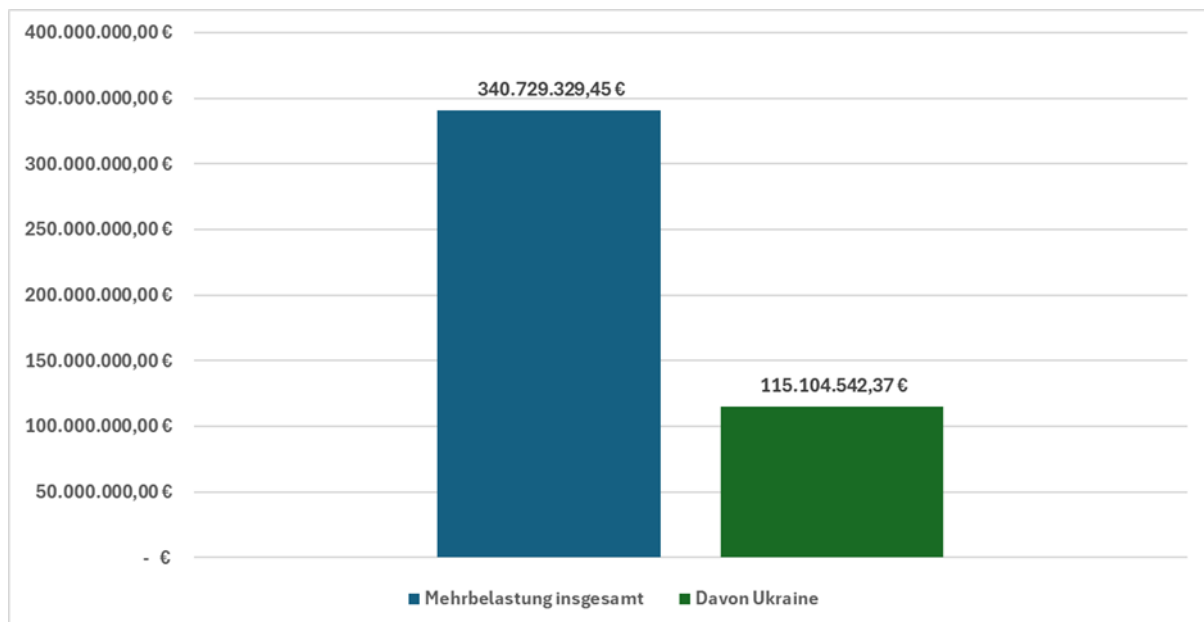
**Der HLT hält eine Finanzierung aus Mitteln des Landesausgleichsstock auch deshalb für sachgerecht, da diese außergewöhnliche Härte ausschließlich den Main-Kinzig-Kreis trifft, der Landkreis mit der abgestuften Zuweisungshöhe zu eigenen Kompensationsbemühungen angereizt wird und die Fallkonstellation der Auskreisung auch historisch gesehen eher den Einzelfall darstellt.**

## 15 Asyl- und migrationsbedingte Kosten

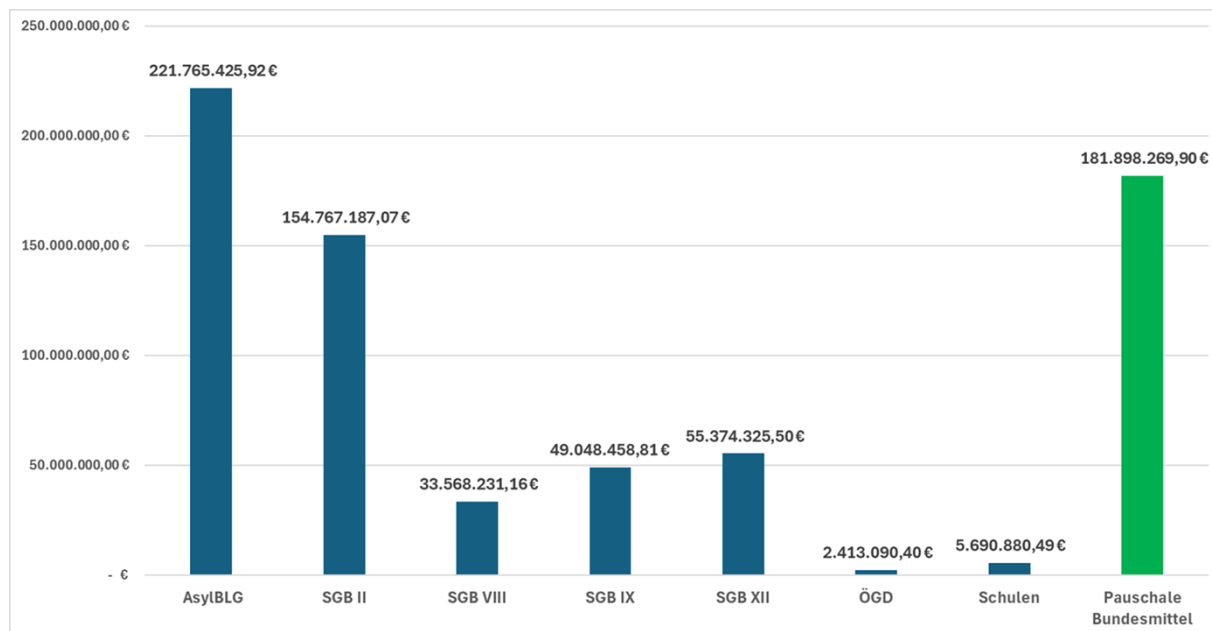
Die hessischen Landkreise haben eine Mehrbelastung aus dem Asyl- und Fluchtgeschehen von insgesamt rund 340 Mio. Euro im Jahr 2023 verzeichnet, die nicht durch entsprechende aufgabenbezogene Erstattungssysteme gedeckt werden. Der Anteil der Geflüchteten aus der Ukraine beträgt rund 115 Mio. Euro.

Das ist das Ergebnis einer breit angelegten Erhebung des HLT, welche eine rechtskreisbezogene und Ist-Daten basierte Grundlage hat. Die gesamtheitliche Auswertung wurde dem HMdF, dem HMdI und den HMSI zur Verfügung gestellt.

**Abbildung 26: Mehrbelastungen Asyl und Migration im Jahr 2023 - kumuliertes Ergebnis aller Rechtsbereiche - absolut**



**Abbildung 27: Mehrbelastungen Asyl und Migration im Jahr 2023 – Zusammenstellung Rechtskreise - absolut<sup>15</sup>**



Die zuvor dargestellten Mehrbelastungen beziehen sich auf die individuelle Betrachtung des jeweiligen Rechtskreises. Unberücksichtigt bleiben die grundsätzlichen Erhebungsmöglichkeiten nach dem HFAG in Form der Kreis- und Schulumlage und die in Form der Schlüsselzuweisungen zugewiesenen allgemeinen Deckungsmittel in den Landkreishaushalten. Insofern ist die Frage zu stellen, inwieweit das System der Schlüsselzuweisungen auf die Defizite in den einzelnen Rechtskreisen einwirkt. Dabei muss zunächst betont werden, dass in den vergangenen Jahren zwei unterschiedliche Systeme bei der vertikalen Bedarfsermittlung der Finanzausgleichsmasse angewandt wurden.

Im System der Bedarfsermittlung findet ein umfangreiches Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse statt. Insgesamt ist festzustellen, dass innerhalb des Berechnungsverfahrens drei wesentliche Punkte als kritisch darzustellen

<sup>15</sup> Die blau dargestellten Bereiche sind als Mehrbelastungen zu verstehen. Der grüne Bereich ist als Ertragsposition zu verstehen. Auf die entsprechenden Vorzeichen wurde für eine bessere Darstellung verzichtet.

sind, die sich in dem Bereich der asyl- und flüchtlingsbedingten Belastungen der Haushalte auswirken:

#### Keine Berücksichtigung bei der Bedarfsberechnung

Das finanzstatistische Produkt 313 - Hilfe für Asylbewerber - ist bei der Bedarfsberechnung nicht enthalten, da das Land unterstellt, dass dieser Bereich kostendeckend finanziert ist. Zu diesem finanzstatistischen Produkt sollen folgende Leistungen gehören<sup>16</sup>:

- Leistungen in besonderen Fällen (§ 2 AsylbLG)
- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII
- Grundleistungen (§ 3 AsylbLG)
- Sachleistungen
- Wertgutscheine
- Geldleistungen für besondere Bedürfnisse
- Geldleistungen für den Lebensunterhalt
- Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG)
- Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG)
- Sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG)
- Sachleistungen
- Geldleistungen
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (§§ 2 und 3 AsylbLG)

Inwieweit bei der örtlichen Buchführung eine tatsächliche Verbuchung innerhalb dieses finanzstatistischen Produktes oder an anderen Haushaltsbereichen erfolgt, wurde in der Erhebung nicht nachvollzogen.

#### Angemessenheitsprüfung

Die Berechnung der vertikalen Dotierung beinhaltet eine Angemessenheitsprüfung, die in einzelnen Produktbereichen dann eine Abschnittswirkung der Bedarfe vornimmt,

---

<sup>16</sup> Empfehlung aus dem ProduktbuchPlus der Arbeitsgruppe Produktbuch

wenn diese sich oberhalb des Landesdurchschnitts bewegen. Da das Fluchtgeschehen auch innerhalb der Landkreise heterogen verteilt ist, ist davon auszugehen, dass die Produktbereichsdefizite einzelner Landkreise aufgabenbedingt oberhalb des Landesdurchschnitts liegen und somit bei der Bedarfsberechnung nicht berücksichtigt werden.

#### Hochrechnungsverfahren

Die Bedarfsermittlung im Kommunalen Finanzausgleich bezieht sich auf historischen Ist-Daten, die mit einem Durchschnittshochrechnungsverfahren für das jeweilige Ausgleichsjahr berechnet werden. Dieses Verfahren ist dann nicht geeignet, wenn Aufgaben exponentiell steigen und einer unmittelbaren Finanzierung bedürfen. Für diese ad hoc Finanzierungsbedarfe bedarf es sofortiger Ausgleichsinstrumente, die in der Regel auf Basis der hessischen Konnexitätsregelung getroffen werden.

**Der Finanzausgleich bietet kein geeignetes Instrumentarium zur Bewältigung von unregelmäßigen Krisensituationen.** Die Ansätze in einzelnen Haushaltsbereichen im Kontext des Fluchtgeschehens werden insgesamt entweder gar nicht oder nur teilweise bei der vertikalen Bedarfsermittlung berücksichtigt.

In den vergangenen Jahren wurde seitens des Landes keine Bedarfsermittlung durchgeführt. Orientiert an den vorhergehenden Beträgen der Finanzausgleichsmasse wurde ein verstetigter Festbetrag gesetzlich festgelegt. Ein konkretes Nachvollziehen einer entsprechenden Bedarfsdeckung ist bei einer Festbetragsregelung finanzwissenschaftlich nicht möglich. Insgesamt wird sich die Ausstattung der Schlüsselzuweisungen in einer Festbetragsregelung an der allgemeinen Finanzentwicklung der Landkreise messen lassen müssen.

Folgende wesentlichen Erkenntnisse werden seitens des HLT aus der Untersuchung gezogen:

#### Finanzkrise der Landkreise eng mit Fluchtgeschehen verbunden

Die hessischen Landkreise befinden sich in einer tiefgreifenden Finanzkrise. Die Jahre 2024 und 2025 werden jeweils mit rund einer halben Mrd. Euro finanzwirksames Defizit abschließen. In Anbetracht des nunmehr vorliegenden Gesamtergebnisses der asyl- und fluchtbedingten Mehrbelastungen in den hessischen Landkreisen, muss ein unmittelbarer Zusammenhang zwangsläufig festgestellt werden.

#### LAG-Pauschale

Die Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz reichen der Höhe nach nicht aus, um den Landkreisen entstehenden Aufwand auskömmlich zu finanzieren. Die im Jahr 2024 erfolgte Erhöhung um 10 v. H. reduziert das verbleibende Defizit, führt jedoch nicht zu einer auskömmlichen Aufgabenfinanzierung.

#### Pauschale Bundesmittel

Die pauschalen Mittel, die das Land anteilig an die Landkreise weitergeleitet hat, haben rechtskreisübergreifend zu einer Defizitreduzierung bei der dargestellten Aufgabenwahrnehmung geführt. Der im Jahr 2024 praktizierte Wegfall dieser Pauschalfinanzierung kann sachlich nicht nachvollzogen werden.

#### Bestandsproblem führt zu Paradoxon

Die Defizite in den einzelnen Rechtskreisen führen dazu, dass fallbezogen eine Unterfinanzierung entsteht. Dies führt dazu, dass bei einem aufwachsenden Bestand von Geflüchteten im Rechtskreis, die Haushaltsbelastungen in den Folgejahren aufwachsen, auch wenn die absolute Anzahl des jahresbezogenen asylbedingten Zuzugs sinkt.

#### Bundesweiter Finanzierungsanteil deutlich höher als kommuniziert

In der öffentlichen Wahrnehmung werden die Belastungen aus dem Fluchtgeschehens oftmals mit einer Gesamthöhe von 30 Mrd. Euro kommuniziert. Es wird deutlich, dass dies lediglich den Bundesanteil darstellt. Die bei den Kommunen und Ländern verbleibenden eigenen Mehrbelastungen sind erheblich.

## **16 Zusammenfassung**

Die Evaluierung des HFAG zum Ausgleichsjahr 2026 zeigt in ihrer Gesamtschau ein ambivalentes Bild. Im Folgenden werden die wesentlichen Erkenntnisse und Bewertungen aus Sicht des HLT zusammenfassend dargestellt.

### **1. Vertikale Bedarfsermittlung**

Die vertikale Dotierung des KFA bildet den zentralen Ausgangspunkt für die kommunale Finanzausstattung. Auch wenn aktuell vordergründig Festbeträge vereinbart sind, muss eine nachgelagerte Bedarfsberechnung die kommunale Mindestausstattung bestätigen.

Der HLT betont, dass das Bedarfsmodell (oder das nachgelagerte Bedarfscontrolling), das auf der Fortschreibung historischer Ist-Daten basiert und durch das Korridorverfahren bereinigt wird, zwar methodisch handhabbar ist, aber strukturell systemwidrig wirkt. Durch das Korridorverfahren werden reale Mehrbedarfe – etwa bei Sozialausgaben oder in der Jugendhilfe – gekappt, sodass die ausgewiesenen Bedarfe systematisch unterzeichnet sind. Zudem führt die ausschließliche Orientierung an veralteten Jahresrechnungsstatistiken zu einer chronischen Unterfinanzierung, da dynamische Entwicklungen wie Kostensteigerungen in der Kinderbetreuung, demografische Belastungen oder asyl- und migrationsbedingte Mehrkosten nicht zeitnah berücksichtigt werden. Damit wird die kommunale Realität verzerrt und die verfassungsrechtlich gebotene Angemessenheit der Finanzausstattung unterlaufen.

### **2. Horizontale Bedarfsermittlung**

Bei der horizontalen Verteilung bestätigt sich, dass das Prinzip der Gegenüberstellung von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahlen systemgerecht ist. Gleichwohl zeigt sich Reformbedarf im Detail. So sind die Nivellierungshebesätze von zentraler Bedeutung für die Steuerkraftberechnung. Sie müssen regelmäßig an den gewogenen Landesdurchschnitt angepasst werden, da ansonsten steuerstarke Gemeinden bevorteilt und steuerschwache strukturell benachteiligt werden. Der HLT begrüßt die Ankündigung regelmäßiger Anpassungen, weist aber darauf hin, dass die Grundsteuerreform in Verbindung mit den Nivellierungshebesätzen zu strukturellen Verschlechterungen insbeson-

dere im ländlichen Raum führen kann. Hier sind Ausgleichsmechanismen erforderlich, um die Finanzkraft der Landkreise und ihrer Gemeinden nicht nachhaltig zu schwächen.

Ein weiteres Problemfeld sind die Sonderstatusstädte und Kragenkreise. Das geltende System privilegiert Sonderstatusstädte durch pauschale Einwohnerveredelungen und Umlageermäßigungen, ohne dass diese empirisch mit der tatsächlichen Aufgabenbelastung übereinstimmen. Für die Kragenkreise bedeutet dies Einnahmeausfälle, die nicht durch reale Entlastungen kompensiert werden. Der HLT bewertet dies als systematischen Konstruktionsfehler und fordert eine differenzierte, aufgabengerechte Neuordnung. Hierzu gehören bilaterale Vereinbarungen zwischen Kreisen und Sonderstatusstädten, flankiert durch gesetzliche Leitplanken.

### **3. Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen**

Die Analyse zeigt, dass die Vielzahl an Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen das System unnötig verkomplizieren und die Schlüsselmasse schwächt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht handelt es sich hierbei um Vorwegentnahmen, die die Bedarfsorientierung unterlaufen, die kommunale Selbstverwaltung einschränken und Transparenzdefizite erzeugen. Der HLT spricht sich klar für eine Stärkung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zulasten der zweckgebundenen Mittel aus. Nur pauschale, frei verwendbare Mittel sichern den Kommunen die notwendige Handlungsfreiheit und gewährleisten, dass die Mittel tatsächlich bedarfsgerecht eingesetzt werden.

### **4. Landesausgleichsstock und Gemeindefinanzbericht**

Der Landesausgleichsstock ist ein wichtiges Korrekturinstrument, das es ermöglicht, atypische Finanzlagen zu berücksichtigen und Härten abzufedern. Seine Funktion sollte beibehalten werden, da er die Flexibilität des Systems erhöht und kurzfristige Krisenreaktionen erlaubt. Der Gemeindefinanzbericht ist ein Informationsinstrument. Durch die regelmäßige Fortschreibung entsteht ein Erkenntnisgewinn über strukturelle Trends und Fehlentwicklungen. Der Bericht muss zeitnah erstellt werden, um seine Steuerungsfunktion erfüllen zu können.

## **5. Gesamtbewertung**

Zusammenfassend stellt der HLT fest, dass das HFAG in seiner jetzigen Form in der praktischen Wirkung eine strukturelle Unterfinanzierung der Landkreise bewirkt. Die gegenwärtige Ausgestaltung ist zu stark vergangenheitsorientiert, zu fragmentiert durch Umlagen und Vorwegentnahmen und zu wenig an realen Aufgabenbedarfen ausgerichtet. Die Finanzsituation der Landkreise, die sich zunehmend nur noch durch Liquiditätskredite stabilisieren lässt, ist ein deutlicher Beleg für die Dysfunktionalität des Systems.

Das Fazit lautet daher: Der Hessische Finanzausgleich bedarf einer grundlegenden Weiterentwicklung. Nur durch eine konsequente Orientierung an realen Bedarfen, eine Stärkung pauschaler Mittel und eine klare Verantwortungszuordnung zwischen Land und Kommunen kann die verfassungsrechtlich garantierte angemessene Finanzausstattung gesichert werden. Der HLT sieht sich in seiner Bewertung bestätigt, dass das derzeitige System dysfunktional ist und Reformen unumgänglich sind, wenn die Handlungsfähigkeit der Landkreise und damit die kommunale Selbstverwaltung in Hessen langfristig gewährleistet bleiben soll.